

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

**IRSKA: ZGODBA O USPEHU PRI UPORABI SREDSTEV
KOHEZIJSKE POLITIKE EU**

Ljubljana, avgust, 2004

MATEJA ŠTIMEC

IZJAVA

Študentka Mateja Štimec izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Mojmira Mraka in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 19.08.2004

Podpis: _____

1 UVOD	1
2 KOHEZIJSKA POLITIKA V EVROPSKI UNIJI.....	2
2.1 INSTRUMENTI IZVAJANJA KOHEZIJSKE POLITIKE	3
2.2 OBMOČJA, PRIMERNA ZA DODELJEVANJE SREDSTEV	6
2.3 DRUGE OBLIKE FINANČNE POMOČI, KI DOPOLNJUJEJO STRUKTURNE SKLADE	7
2.3.1 POBUDE EVROPSKE SKUPNOSTI	7
2.3.2 UKREPI ZA SPODBUJANJE INOVACIJ IN RAZISKAV	8
2.4 IZVAJANJE KOHEZIJSKE POLITIKE – STRUKTURNI SKLADI	8
2.4.1 DELOVANJE STRUKTURNIH SKLADOV	8
2.4.2 FINANČNA PERSPEKTIVA.....	8
2.4.3 OSNOVNI DOKUMENTI ZA IZVAJANJE STRUKTURNE POLITIKE.....	9
3 ANALIZA GOSPODARSKEGA POLOŽAJA IRSKE	10
3.1 IRSKA PRED VSTOPOM V EU	10
3.2 POLOŽAJ IRSKE V EU	10
3.3 EKONOMSKO OZADJE IRSKE V POVEZAVI S PROCESOM STRUKTURNIH SKLADOV	11
4 REGIONALNA STRUKTURNA POLITIKA IRSKE.....	12
5 IRSKA IN CELOTNA SREDSTVA STRUKTURNIH SKLADOV PO POSAMEZNIH PROGRAMSKIH OBDOBJIH	16
5.1 PROGRAMSKO OBDOBJE 1989-1993.....	17
5.1.1 KMETIJSTVO, RIBIŠTVO, TURIZEM IN RAZVOJ PODEŽELJA	18
5.1.2 INDUSTRIJA IN STORITVE	19
5.1.3 PERIFERIJA	19
5.1.4 ČLOVEŠKI VIRI	19
5.2 PROGRAMSKO OBDOBJE 1994-1999.....	20
5.3 PROGRAMSKO OBDOBJE 2000-2006.....	25
6 PRIHODNOST ČRPANJA STRUKTURNIH SKLADOV NA IRSKEM.....	29
6.1 TRENUTNA IN NASTAJAJOČA KOHEZIJSKA VPRAŠANJA.....	29
6.2 MESTO IRSKE V NASLEDNJEM PROGRAMSKEM OBDOBJU 2007-2013	32
7 VPLIV STRUKTURNIH SKLADOV	34
7.1 NEPOSREDEN IN POSREDEN UČINEK NA GOSPODARSTVO	34
7.1.1 ADMINISTRATIVNA SPREMEMBA.....	34
7.1.2 GOSPODARSKI VPLIV	35
7.2 OSNOVNI KANALI VPLIVOV STRUKTURNIH SKLADOV EU	37
7.3 NAUKI IZ IRSKIH IZKUŠENJ	38
8 SKLEP.....	41
LITERATURA.....	43
VIRI.....	44

SLOVAR TUJIH IZRAZOV

1 UVOD

Irska je močno prekosila vsa ostala gospodarstva OECD zadnjih deset let in pol. Irski BNP se je povečal za 140 odstotkov med leti 1987 in 2000, za primerjavo: ZDA 40 odstotkov in Velika Britanija 35 odstotkov EU(15). Ta uspešnost je Irsko pripeljala do naziva "keltski tiger" po analogiji z vzhodnoazijskimi državami.

Nedavna dramatična rast ostaja predmet zanimanja in spoznavanja okoliščin, ki so omogočile preobrat. Irska je namreč v zgodnjem desetletju prejšnjega stoletja doživela neuspeh približevanja. Delni razlog za odloženo konvergenco je bilo dejstvo, da je delež visoko izobražene delovne sile zaostajal za ostalim delom Evrope (za približno desetletje). Irska je tudi veliko kasneje opustila protekcionizem kot ostala Zahodna Evropa. Natančno obdobje preobrata, pozna osemdeseta leta, pripisujemo številnim sočasnim napredkom: dramatičnemu povečanju prilivov neposrednih tujih investicij (NTI), še posebno iz ZDA; stabilizaciji javnih financ in z njimi povezane izboljšave stroškovne konkurenčnosti od leta 1987; povečanju strukturnih skladov EU od leta 1989 in razvoju enotnega evropskega trga.

Irska je ena izmed najbolj naprednih držav znotraj Evropske unije. Postala je družba, ki temelji na znanju. Osredotočila se je na ustvarjanje in ohranjanje gospodarske in poslovne klime, naklonjene rasti podjetij, vključno majhnih podjetij v storitvah in sektorjih gospodarstva, ki temeljijo na znanju. Medtem ko je bila Irska leta 1973 še vedno kmetijska država, je danes storitveni sektor glavni vir zaposlovanja (skoraj 50 odstotkov).

Tema moje diplomske naloge so strukturni skladi na primeru države Irske, saj je bilo črpanje le-teh eden od glavnih dejavnikov za njen uspeh. Lahko rečemo, da je Irska ena najuspešnejših držav članic EU pri črpanju sredstev strukturnih in kohezijskih skladov ter lahko predstavlja poučen primer za nove države članice. V diplomskem delu bom prikazala Irsko kot zgodbo o uspehu: kako učinkovito je izkoristila svoj status prejemnice strukturnih skladov in s tem doživela razcvet gospodarstva. Irska sedaj že veliko let doživlja izjemno rast bruto domačega proizvoda in drastičen padec stopnje brezposelnosti do obsega, da ni več upoštevana kot "kohezijska" država. Kako so strukturni skladi prispevali k temu razvoju? Vpliv strukturnih skladov je najbolje opisan v kohezijskem poročilu, in sicer: "Irska prikazuje, kaj se lahko doseže, če je pomoč strukturnih skladov integrirana v skladno politiko, ki še posebej vsebuje "zdrave" makroekonomske pogoje in ki je podprta s socialnim konsenzom. Je primer dobre prakse prvega reda." (McCreevy Charile)

Struktura diplomske naloge je sledeča: drugo poglavje splošno prikazuje strukturne sklade, in sicer najprej nekaj o sami kohezijski politiki v Evropski uniji, instrumentih izvajanja kohezijske politike, med katerimi so tudi strukturni skladi. Opisana sta namen strukturnih skladov in oblike pomoči Evropske unije. V nadaljevanju drugega poglavja predstavljam delovanje strukturnih skladov, nato vrste in druge oblike finančne pomoči, ki te sklade

dopolnjujejo. Na koncu poglavja sta na kratko predstavljeni finančna perspektiva in osnovni dokumenti za izvajanje strukturne politike. V tretjem poglavju analiziram gospodarski položaj Irske. Predmet mojega zanimanja so bili problemi, ki jih je imela Irska pred vstopom v Evropsko unijo, kakšen je bil njen položaj kasneje v EU in samo ekonomsko ozadje Irske v povezavi s procesom strukturnih skladov. V četrtem poglavju opisujem regionalno strukturno politiko Irske. Njen glavni cilj je zmanjšati obstoječe regionalne razlike in preprečiti nadaljnje povečevanje razlik s pomočjo sredstev EU. Regionalna strukturna politika EU pa je temeljni instrument ekonomske in socialne kohezije, s ciljem doseganja konvergence med državami članicami EU. Peto poglavje je namenjeno celotnim sredstvom strukturnih skladov, s katerimi je Irska razpolagala po posameznih programskih obdobjih. Predstavljena so vsa tri programska obdobja; 1989-1993, 1994-1999 in 2000-2006. Vsako programsko obdobje je imelo nek pomen za Irsko. Prikazane so tudi posamezne prioritete obdobja, njihovi kasnejši vplivi na irsko gospodarstvo. V šestem poglavju predstavljam prihodnost črpanja strukturnih skladov, najprej opišem trenutna in nastajajoča kohezijska vprašanja Irske potem pa še njeno mesto v prihodnjem črpanju skladov, kaj se bo za Irsko spremenilo in kaj to pomeni za njen nadaljnji razvoj. V sedmem poglavju se osredotočim na vpliv strukturnih skladov, in sicer kakšne so bile administrativne spremembe, vpliv na gospodarstvo skozi celotno obdobje črpanja, kakšen vpliv je imel človeški kapital, investicije v infrastrukturo, vpliv pomoči privatnemu sektorju in agregatni učinki. Kot ena izmed metod podajanja ocen so tudi tako imenovani kanali vplivov strukturnih skladov. Na koncu sedmega poglavja predstavljam nauke iz irskih izkušenj: kaj je dejansko bilo učinkovitega pri samem procesu strukturnih skladov in je smiselno upoštevati tudi v prihodnosti in katere prioritete za investiranje so uspešne in vodijo k realni konvergenci prejemnic. Diplomsko delo zaključuje sklep, v katerem podajam vsa dejstva v prid učinkovitega črpanja strukturnih skladov Irske in njegovega vpliva na razvoj Irske.

2 KOHEZIJSKA POLITIKA V EVROPSKI UNIJI

Kohezijska politika predstavlja skupek razvojnih aktivnosti, programov in ukrepov države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev organiziranih interesov na regionalni ravni, koordiniranih in sofinanciranih s strani Evropske unije (v nadaljevanju EU) in namenjenih doseganju razvojnih ciljev ob upoštevanju skladnega regionalnega razvoja. Temeljni cilj kohezijske politike je zmanjševanje gospodarskih in socialnih neenakosti med različnimi regijami v Skupnosti. Tako je zapisano tudi v 158. členu dopolnjene pogodbe o Evropski skupnosti.

Na podlagi določil tega člena države članice izvajajo evropsko regionalno politiko, ki je financirana s strani različnih evropskih skladov, tako strukturnih skladov kot kohezijskega sklada in odraža solidarnost med prebivalci EU (Mrak, 2004, str. 30).

2.1 INSTRUMENTI IZVAJANJA KOHEZIJSKE POLITIKE

Za izvajanje kohezijske politike in doseganje temeljnega cilja, s tem pa omogočanje vsem regijam preko regionalne politike, da pripomorejo k večji skupni konkurenčnosti EU in prispevajo k trajnostnemu razvoju, skrbijo naslednji finančni instrumenti:

- Strukturni skladi, ki bodo podrobneje predstavljeni v nadaljevanju.

- Kohezijski sklad (Cohesion Fund). To je v tem sistemu poseben sklad, ki omogoča neposredno financiranje projektov. Ti projekti se navezujejo na okoljsko in transportno infrastrukturo v Španiji, Grčiji, na Irskem in Portugalskem. Ustanovljen je bil z Maastrichtsko pogodbo in odločitvijo o vzpostavitvi evropske gospodarske in denarne unije. Uveden je bil v programskem obdobju 1994-1999, da bi prispeval finančno pomoč za projekte na področju okolja in vseevropskih transportnih povezav v EU. Kohezijski sklad ima svoje naloge tudi v programskem obdobju 2000-2006, ki so zapisane v uredbah EU št. 1264/1999 in 1265/1999. Kriterij za dodelitev sredstev je bruto nacionalni proizvod (BNP), merjen po kupni moči. Če je ta manjši od 90% povprečja EU, je članica upravičena črpati sredstva iz kohezijskega sklada (Center Evropa, 2003).

- Evropska investicijska banka, EIB (European Investment Bank, EIB) v sistemu strukturnih skladov zavzema pomembno vlogo, saj je vključena v celoten program delovanja skladov. EIB je instrument, ki omogoča kreditiranje ter pospeševanje ekonomskega in socialnega razvoja. Zagotavlja finančno pomoč v naslednjih oblikah (Center Evropa, 2003): posojila in druge oblike delnega financiranja investicijskih projektov, globalna posojila, delno financiranje tehnične podpore in študij za pripravo izvedbe projekta, garancije.

- Drugi finančni instrumenti – gre predvsem za Evropski investicijski sklad in EURATOM, ki spodbujata ekonomsko in socialno kohezijo preko posojil in jamstev.

STRUKTURNI SKLADI

Strukturni skladi so bili ustanovljeni z namenom pospeševanja razvoja in zmanjševanja razlik med regijami in državami v EU. Predstavljajo osnovni instrument izvajanja regionalne politike skozi financiranje investicij v posameznih regijah. S tem družno podpirajo razvoj šibkejših regij. Financiranje projektov poteka s sodelovanjem lokalnih oblasti in države članice, tako da je delovanje strukturne politike določeno kot dopolnjevanje nacionalnih regionalnih politik. Sredstva za posamezno državo članico se dodelijo po sistemu, ki je določen s predpisi Evropske komisije, smernicami in dokumenti. Za obdobje 2000-2006 je Evropska komisija predstavila novo zakonodajo na tem področju. Delovanje strukturnih skladov določa uredba EU št. 1260/1999. Za programsko obdobje 2000-2006 znašajo 213

milijard evrov oz. eno tretjino evropskega proračuna. Sredstva se dodeljujejo namensko in v skladu s predpisanimi načeli (Center Evropa, 2003).

Strukturni skladi usmerjajo svoja sredstva v regije v pretežni meri glede na tako imenovane prednostne Cilje. Cilji so smernice, postavljene s strani EU. Odražajo prioritete v regionalni politiki in služijo kot osnova za razdeljevanje sredstev strukturnih skladov (Mrak, 2004, str. 38). Cilji so opisani v nadaljevanju diplomske naloge, v podpoglavju 2.2.

Finančna pomoč strukturnih skladov je zamišljena v več različnih oblikah, dodeljevala pa naj bi se po vnaprej določenih kriterijih glede na (Center Evropa, 2003): težo problema po posameznih regionalnih in socialnih problemskih področjih, finančno sposobnost države članice in glede na njeno blaginjo, težo pomembnosti ukrepov za celotno EU, težo ukrepov, upoštevajoč regionalni vidik, posebne značilnosti predlaganih ukrepov.

Pomoč strukturnih skladov je torej namenjena trem glavnim vidikom razvoja regij in območij: infrastrukturi, razvoju človeškega kapitala in podpori produktivnosti sektorjev. Posredovana je v naslednjih oblikah (Center Evropa, 2003):

1. delno financiranje operativnih programov (Operational Programmes), delno financiranje državnih pomoči, vključno s povračili,
2. oblike individualnih podpor s soglasjem Evropske komisije in države članice,
3. delno financiranje projektov, vključno s povračili,
4. podpora za tehnično pomoč in študije za pripravo izvedbe projektov.

VRSTE STRUKTURNIH SKLADOV

V okvir strukturnih skladov spadajo štiri strukturni skladi, ki niso samo vir financiranja v evropskem proračunu. Vsak sklad ima svoja pravila, načela in vsebino, vendar se med seboj povezujejo v skladnem delovanju. Ti skladi so naslednji (Strukturni skladi, 2004):

Evropski sklad za regionalni razvoj, ESRR (European Regional Development Fund, ERDF)

Ustanovljen je bil leta 1975 z namenom spodbujanja ekonomske in socialne kohezije, pri čemer je njegov osnovni cilj zmanjševanje razlik v stopnji razvitosti med regijami na ravni EU. Kot je opredeljeno v regulativi št. 1783/1999, so sredstva namenjena za:

- vlaganja v izboljšanje produktivnosti, ustvarjanje novih in ohranjanje obstoječih delovnih mest;
- vlaganja v infrastrukturo;
- podporo notranjemu razvoju z ukrepi, ki podpirajo in spodbujajo razvojne pobude in delovanje malih in srednje velikih podjetij;
- tehnično pomoč za vlaganja v izobraževanje in zdravstvo, ki sta pomembna za strukturno prilagajanje regij.

Evropski socialni sklad, ESS (European Social Fund, ESF)

Ustanovljen je bil leta 1958 in je namenjen izboljšanju in povečanju zaposlovanja v EU. Delovanje ESS določa nova uredba evropskega parlamenta in sveta EU št. 1784/1999. Njegova politika je osredotočena na pet področij (Center Evropa, 2003):

- aktivna politika zaposlovanja za boj proti brezposelnosti,
- razvoj socialnega okolja,
- vseživljenjsko izobraževanje in izpopolnjevalni sistemi,
- enakovredne možnosti za zaposlovanje moških in žensk.

Podpore sklada dobijo naslednje kategorije prebivalstva: dolgoročno brezposelni, mladi, ki prvič vstopajo na trg delovne sile, ljudje, ki potrebujejo dodatna usposabljanja ali pomoč pri samozaposlovanju, da bi imeli več možnosti za zaposlitev in usposabljanje ter pridobivanje poklicnih kvalifikacij ter spodbujanje pri ustvarjanju novih delovnih mest.

Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad, EKUJS (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, EAGGF)

Ustanovljen je bil leta 1964. Sklad je sestavljen iz dveh delov, jamstvenega in usmerjevalnega dela, pri čemer se prvi del navezuje na skupno kmetijsko politiko EU. Ob sprejetju Agende 2000, ki je določila reformo v sistemu strukturnih skladov, ta del pokriva tudi razvoj ruralnih območij v obliki upokojitvenih shem, kmetijsko-okoljskih programov ipd. Drugi del je predvsem usmerjen v naslednje naloge (Center Evropa, 2003):

- krepitev in reorganizacija kmetijstva, vključno z organizacijo in predelavo kmetijskih, ribiških in gozdarskih proizvodov;
- zagotavljanje preoblikovanja kmetijske proizvodnje in razvoja gozdarstva ter podpora razvoju dopolnilnih dejavnosti za kmetovalce;
- zagotavljanje primernega življenjskega standarda kmetovalcev;
- pomoč pri razvoju struktur za zaščito okolja in podeželja.

Delovanje EKUJS določa nova uredba sveta EU št. 1257/1999.

Finančni instrument za usmerjanje ribištva, FIUR (Financial Instrument for Fisheries Guidance, FIG)

Sprva je deloval v okviru Kmetijskega sklada, z letom 1993 pa je postal samostojni instrument za ribištvo in marikulturo (umetno gojenje morskih organizmov), ki igra pomembno vlogo pri subvencioniranju ribiškega sektorja. Naloge, ki jih pokriva, so naslednje (Center Evropa, 2003):

- prizadevanje za trajno ravnovesje med ohranjanjem in izkoriščanjem vodnih virov,
- povečevanje konkurenčnosti in razvoj stabilnega podjetništva v tem sektorju,
- povečevanje ponudbe in vrednosti proizvodov s tega področja,

- prispevanje k oživitvi področij, odvisnih od ribištva in marikulture.

Delovanje FIUR določa nova uredba sveta EU št. 1263/1999.

V letu 1988 je bila izvedena reforma treh strukturnih skladov ERDF, ESF in EAGGF (FIGG takrat kot samostojen instrument še ni obstajal), katere rezultat je bila koordinacija med strukturnimi skladi, ki so posamično ali skupaj odgovorni za izvajanje regionalne in socialne politike. Prišlo je tudi do podvojitve sredstev v te namene (predvsem zaradi vključitve Španije, Portugalske in Grčije v EU). Drugi krog povečanja sredstev je bil sprejet v letu 1993 in se je nanašal na drugo programsko obdobje 1994-1999. Glede na leto 1993 so se sredstva strukturnih skladov povečala za 41%, to je iz 21 milijard evrov v letu 1993 na 30 milijard evrov v letu 1999. V ta sredstva je bil vključen že tudi t.i. kohezijski sklad (Strukturni skladi, 2004).

2.2 OBMOČJA, PRIMERNA ZA DODELJEVANJE SREDSTEV

Velika večina sredstev strukturnih skladov je usmerjena v tri prednostne cilje. Na tem mestu je najprej potrebno omeniti, da je pri opredelitvi problemskih območij glede na cilje regionalne in strukturne politike EU prišlo leta 2000 do sprememb.

V programskem obdobju 1994-1999 je EU oblikovala šest razvojnih ciljev. Cilj 1 se je nanašal na regije, ki so razvojno zaostajale in kjer je BDP na prebivalca manjši od 75 odstotkov povprečja EU; Cilj 2 se je nanašal na območja v industrijskem zatonu oz. na območja, kjer je bila zaposlenost v industriji večja kot je povprečje EU; Cilj 3 se je nanašal na dolgoročne iskalce (prve) zaposlitve; Cilj 4 se je nanašal na delovna mesta, ki so ogrožena zaradi sprememb v panogi; Cilj 5 je zajemal ribolov, kmetijstvo in ogrožena podeželska območja z visoko stopnjo izseljevanja, z nizkim BDP na prebivalca in z redko poseljenostjo; Cilj 6 pa se je nanašal na redko poseljena območja (Strukturni skladi, 2004).

Za programsko obdobje 2000-2006 pa je EU v skladu z načelom koncentracije in učinkovitosti pomoči ter poenostavitve meril vse skupaj skrčila na tri prednostne cilje oziroma tako imenovana ciljna območja (Center Evropa, 2003):

Ciljno območje 1: Sem uvrščamo regije na ravni statistične klasifikacije ozemeljskih enot 2 (NUTS 2), ki zaostajajo v razvoju in se srečujejo z resnimi problemi nerazvitosti, brezposelnosti, slabe ali pomanjkljive infrastrukture ipd. To območje vključuje območja, ki imajo bruto domači proizvod (BDP) na prebivalca po kupni moči manjši od 75% povprečja EU. To ciljno območje vključuje 22% prebivalstva EU in zajema 70% vseh sredstev strukturnih skladov.

Ciljno območje 2: V to ciljno območje spadajo regije z ekonomskimi in socialnimi problemi, kamor sodijo območja s problemi prestrukturiranja, visoko brezposelnostjo in negativno stopnjo rasti prebivalstva oziroma depopulacijo. Vsi strukturni skladi naj bi z enotnim

programom finančno prispevali k razvoju regij teh ciljnih območij. To ciljno območje pokriva 18% celotnega prebivalstva EU in zajema 11,5% vseh sredstev.

Ciljno območje 3: Njegov namen je posodobitev sistema vzgoje, izobraževanja in zaposlovanja kot podpora razvoju človeškega kapitala in je omejeno na območja, ki ne spadajo pod ciljno območje 1. To ciljno območje združuje 12,3% vseh sredstev strukturnih skladov.

Strukturne sklade lahko razdelimo tudi glede na ciljna območja, kar je prikazano v Tabeli 1.

Tabela 1: Razdelitev skladov glede na število ciljev

CILJ 1	ERDF	ESF	EAGGF	FIFG
CILJ 2	ERDF	ESF	EAGGF	FIFG
CILJ 3		ESF		

Vir: The Structural Funds, 2002.

2.3 DRUGE OBLIKE FINANČNE POMOČI, KI DOPOLNJUJEJO STRUKTURNE SKLADE

2.3.1 POBUDE EVROPSKE SKUPNOSTI (Community Initiatives, CI)

Z reformo strukturnih skladov leta 1999 je bil določen tudi finančni načrt za tako imenovane pobude Skupnosti. V programskem obdobju 1994-1999 je bilo takšnih iniciativ trinajst, v programskem obdobju 2000-2006 pa se je to število pobud zmanjšalo na štiri. Evropska komisija njihovo delovanje usmerja s pripravo posebnih smernic, njihovo izvajanje pa poteka decentralizirano, kar pomeni, da so za večino odgovorne regionalne oblasti v državah članicah. Za pobude Skupnosti je namenjeno 5,35% finančnih sredstev EU (Center Evropa, 2003).

Iniciative so namenjene skupne rešitve za probleme, ki zadevajo celotno EU. Vsaka iniciativa se financira iz samo enega sklada. Štiri iniciative Skupnosti so naslednje:

INTERREG III - Promovira prekomejno, transnacionalno in medregionalno sodelovanje; financira se iz ESRR.

URBAN II - Spodbuja trajnostni razvoj urbanih področij, podpira inovativne strategije za regeneriranje mest in urbanih območij v propadanju; financira se iz ESRR.

EQUAL - Iniciativa za odpravo neenakosti in diskriminacije na trgu dela; financira se iz ESS.

LEADER+ - Program za razvoj podeželja preko lokalnih pobud. Ta pobuda se financira v okviru evropskega kmetijskega sklada.

2.3.2 UKREPI ZA SPODBUJANJE INOVACIJ IN RAZISKAV (Innovative Actions)

Za izboljšanje kakovosti regionalnih strategij EU namenja denarno podporo idejam, ki še niso bile preverjene in se obravnavajo kot inovacije. Prek spodbujanja teh dejavnosti se skuša spodbujati inovativnost in raziskave v regijah EU. Za spodbujanje inovativnih ukrepov in novih idej za razvoj se namenja 0,51% sredstev iz strukturnih skladov (Center Evropa, 2003).

2.4 IZVAJANJE KOHEZIJSKE POLITIKE – STRUKTURNI SKLADI

2.4.1 DELOVANJE STRUKTURNIH SKLADOV

Da bi zagotovili učinkovito rabo sredstev strukturnih skladov, morajo le-ti delovati z naslednjimi načeli (Center Evropa, 2003 in Sistem strukturnih skladov, 2004):

1. **načelo koncentracije** sredstev oziroma ukrepov na regije in skupine, ki jih najbolj potrebujejo glede na določene cilje, ki so opredeljeni s prioriteta in strogimi kriteriji;
2. **načelo programiranja**, to je načrtovanega in programiranega usmerjanja sredstev, ki določa, da sredstev ni mogoče pridobiti za posamezne nepovezane investicije, temveč se dodelijo na osnovi razvojnih programov;
3. **načelo partnerstva**, ki pomeni sodelovanje Evropske komisije, vlad članic in lokalnih regionalnih oblasti;
4. **načelo dodatnih pomoči** (additionality), ki pomeni, da skladi dopolnjujejo finančna sredstva lastnih sredstev članic, ne pa da jih nadomeščajo; v regionalnih razvojnih programih je tako potrebno zagotoviti sofinanciranje iz privatnih in lokalnih virov;
5. **načelo subsidiarnosti**, ki pomeni, da je organizacija skladov administrativno določena z regionalno, nacionalno in evropsko prioriteto, pri tem pa je vloga Evropske komisije omejena na tisto poslovanje, kjer je potrebno skupno odločanje;
6. **načelo učinkovitosti vrednotenja učinkov**, ki naj bi povečalo kontrolo in nadzor učinkovitosti ter uspešnosti, proračunsko disciplino in poenostavitev celotnega sistema pomoči strukturnih skladov.

2.4.2 FINANČNA PERSPEKTIVA

Pri izvajanju kohezijske politike in s tem delovanju strukturnih skladov je pomembna tudi finančna perspektiva, katera določa, koliko sredstev bo dejansko namenjenih za strukturne sklade. Je instrument za srednjeročno javno-finančno načrtovanje EU in je v osnovi dogovor o proračunskih prioritetah, ki pospeši postopek oblikovanja proračuna in olajša vodenje različnih programov. Finančna perspektiva omogoča predvidljivost celotnih javnih financ. Sprejeta je na podlagi medinstitucionalnega dogovora med Evropsko komisijo, Evropskim parlamentom in Svetom EU (Mrak, 2004, str. 12).

Doslej so bile izvedene tri finančne perspektive, v okviru katerih so bila dodeljena tudi sredstva strukturnih skladov. Te so: Delors I (1982-1992): glavni elementi tega finančnega paketa so bili reforma skupne kmetijske politike, povečanje sredstev strukturnih skladov, vpeljava proračunskega vira na osnovi BNP/BND, povečanje zgornje meje lastnih virov na 1,25% BNP leta 1992, sklenitev prvega medinstitucionalnega dogovora, s katerim so institucije EU vnaprej določile prioritete za prihajajoče obdobje; Delors II (1993-1999): glavni elementi: reforma skupne kmetijske politike – vpeljava sistema direktnih plačil, oblikovanje kohezijskega sklada, povečanje zgornje meje lastnih virov na 1,27% BNP, ponovna sklenitev medinstitucionalnega dogovora; Agenda 2000 (2000-2006), finančni načrt, sprejet marca 1999 na evropskem vrhu v Berlinu: glavni elementi: spremembe na področju strukturnih politik in delovanja strukturnih skladov, oblikovanje dodatnih instrumentov predpristopnih pomoči, spremembe sistema lastnih virov, obnova medinstitucionalnega dogovora, postavitve proračunske osnove za širitev (Mrak, 2004, str. 12-16).

2.4.3 OSNOVNI DOKUMENTI ZA IZVAJANJE STRUKTURNE POLITIKE

- Državni razvojni program (National Development Plan) je osnovni dokument, ki ga pripravi država članica v sodelovanju s sektorji, socialnimi partnerji, nevladnimi organizacijami ter regionalnimi in lokalnimi oblastmi. V tem dokumentu se določijo investicijske prednostne naloge države članice za dolgoročno razvojno načrtovanje.
- Razvojni okvir podpore skupnosti (Community Support Framework) prinaša dokument, ki ga vsaka država članica, katere obseg razvojnih sredstev iz EU presega milijardo evrov, predloži Evropski komisiji in z njim predstavi svojo strategijo razvoja. Na podlagi uspešnih pogajanj med članico in Evropsko komisijo postane ta dokument temelj za izvajanje dolgoročne razvojne politike.
- Enotni programski dokument (Single Programming Document) ima enako vlogo kot razvojni okvir podpore skupnosti, le da obseg razvojnih sredstev iz EU ne presega milijarde evrov. Velikokrat takšen dokument sestavijo članice, katerih celotno ozemlje je v okviru ciljnega območja 1. Enotni programski dokument ni razdeljen na posamezne sektorske in regionalne izvedbene programe, kot je to primer pri razvojnem okviru podpore skupnosti, marveč se v njem enotno predstavi razvojni načrt, ki vključuje vse politike dolgoročnega razvoja. Tudi enotni programski dokument šele na podlagi pogajanj z Evropsko komisijo postane operativni razvojni dokument.
- Izvedbeni programi (Operational Programmes) so programi, ki opisujejo načrtovani razvoj posameznega sektorja, npr. kmetijski, socialni razvoj ali razvoj posamezne regije na ravni SCTU 2. Pri dokumentih se potem razčlenijo nižje vsebinske enote, ki lahko predstavljajo načrt posameznega dela v sektorju, npr. razvoj malih in srednje velikih podjetij, usposabljanje brezposelnih ipd. So osnovni okvir za izvajanje ukrepov za uresničevanje ciljev in politike.

Vsi ti dokumenti, ki se pripravljajo za določeno programsko obdobje, so podlaga za dolgoročno proračunsko načrtovanje držav članic in EU. Za obdobje 2000-2006 so morale zato vse članice že v letu prej predložiti svoje dokumente, da se določijo sredstva, ki jih strukturni skladi namenijo za podporo razvoja (Center Evropa 2003). Tako je morala te dokumente pripraviti tudi Irska, ki jo kot primer učinkovitega razpolaganja sredstev strukturnih skladov podrobneje predstavljam v nadaljevanju.

3 ANALIZA GOSPODARSKEGA POLOŽAJA IRSKE

3.1 IRSKA PRED VSTOPOM V EU

Irska je bila do leta 1923 del britanskega imperija, vendar je bila tudi po politični osamosvojitvi še dolgo predvsem gospodarsko odvisna od svoje sosede. V prvih letih po osamosvojitvi je sledil proces učenja, kjer je bilo potrebno razviti nove vzorce obnašanja in nove načine razmišljanja. Irska je v dvajsetih in tridesetih letih prejšnjega stoletja v svetu ubrala pot zaprtega, močno zaščitene gospodarstva. S tem je poskušala odpraviti vpliv zunanjega sveta. Večina izvoza in zaposlenosti je bila odvisna od neučinkovitega kmetijskega sektorja (Fitz Gerald, 1998, str. 3).

Po vojni je to obdobje izolacije pustilo resne gospodarske in politične posledice. V petdesetih letih Irska ni imela samo zelo zaprtega gospodarstva, ampak je imela tudi zelo klastrofobično, vase zagledano družbo. Mejniki v gospodarskem razvoju Irske je bila v šestdesetih letih sprejeta in izvajana strategija izvozno usmerjene industrializacije. Mogoče najpomembnejši oziroma odločilen dogodek, ki je prispeval k spremembi gospodarstva in politike, je bil vstop v EU leta 1973 skupaj z Veliko Britanijo (Fitz Gerald, 1998, str. 3).

Vse do konca petdesetih let je irska vlada šla po poti avtokracije, da bi industrializirala državo, kar se je izkazalo kot neuspeh. Irska je leta 1961 poleg Velike Britanije, Danske in Norveške zaprosila za članstvo v EEC, predvsem iz ekonomskih razlogov. Članstvo ji je pomenilo velik izziv. V dolgem obdobju med kandidaturo in končno včlanitvijo leta 1973 se je trudila z razvojem industrije, odstranitvijo projekcij in s tem, kako povečati konkurenčnost irske industrije. Cilj irske politike je bil doseči polno zaposlenost, znižati nenehno emigracijo prebivalcev in povečati življenjski standard irske populacije na nivo Velike Britanije in Zahodne Evrope. Poleg tega je članstvo pomenilo možnost zmanjšanja politične in ekonomske odvisnosti od Velike Britanije (Filipčič, 2003, str. 3).

3.2 POLOŽAJ IRSKE V EU

Vstop Irske v EU leta 1973 je pomenil tudi najvišjo stopnjo na dolgi poti neodvisnosti. Dejstvo, da so s članstvom omejene določene pravice in moč, je bolj nadomestilo za koristi,

da je Irska pravno enakopravna z veliko bolj močnejšimi sosedami in da obstaja pravni okvir, ki uveljavlja njene pravice zaščite nacionalnih interesov (Fitz Gerald, 1998, str. 3).

Sprememba okolja je okrepila gospodarsko neodvisnost, zagotovila nove ideje, znanje, da je prisotnih veliko različnih načinov doseganja družbenih in ekonomskih ciljev. S članstvom je dobila vstop na enotni trg, ki je za irsko gospodarstvo pomenil šok. Gospodarstvo se je moralo prilagoditi novim razmeram. Proces se je nadaljeval v osemdeseta leta, danes je večji del procesa zaključen za proizvodni sektor, nekateri problemi prizadevajo še storitveni sektor. Tako je bila pomembna seznanitev z novimi tujimi posli, ki pokrivajo različne sektorje, še posebno nekatera ključna področja proizvodne industrije. Na Irsko je prišla nova multinacionalna industrija, ker je imela Irska dostop do trga EU in zaradi ugodnega davčnega režima (Fitz Gerald, 1998, str. 3).

Irska je pridobila tudi večji trg za kmetijsko proizvodnjo, katera je bila pod skupno kmetijsko politiko (CAP). V tistem času je bil kmetijski sektor in CAP zelo pomemben za irsko gospodarstvo, medtem ko je pomen stalno upadal. Vrh tega so prejemnice CAP ostale večje kot vsi prejemniki strukturnih skladov.

Pomemben del članstva EU za Irsko je bila vzpostavitev regionalnega sklada, vendar prvotna pričakovanja niso bila realizirana – leta 1973 je dobila podporo za strukturno prilagajanje, prav tako tudi iz socialnega sklada (Fitz Gerald, 1998, str. 4).

3.3 EKONOMSKO OZADJE IRSKE V POVEZAVI S PROCESOM STRUKTURNIH SKLADOV

V osemdesetih letih je irsko gospodarstvo imelo obdobje fiskalnega "retrenchment" (visok javni dolg, visoke davčne stopnje, obrestne mere), ki je bilo povezano s padajočo zaposlenostjo in majhno oz. nikakršno rastjo outputa. Danes pa dosega koristi dolgoletnih izjemnih rasti: štiri leta (od 1994 do 1997) je BNP-bruto nacionalni proizvod rasel za okoli 7% letno in število zaposlenih se je povečalo za približno 4% letno. Stopnja brezposelnosti je padla iz približno 15% na začetku leta 1994 na 10% leta 1998. Javni dolg države se je iz 15% BNP v začetku osemdesetih zmanjšal na manj kot 3% BNP do konca desetletja in je ostal od tedaj na tej ravni. Stopnja rasti je izjemna, če pogledamo trende zadnjih trideset let in trende ostalih članic EU, medtem ko dejavniki za uspeh niso začasni. Noben posamezen dejavnik ne more pojasniti ekonomskega preobrata, ampak večino, kar se je zgodilo, lahko povzamemo v preprosti zgodbi (Fitz Gerald, 1998, str. 4).

Večji dolgoročni dejavniki vključujejo demografsko spremembo in postopno akumulacijo človeškega kapitala – izobrazba in usposabljanja in uspeh industrijske politike v privabljanju tujih investicij. Ponovna vzpostavitev fiskalnega nadzora v osemdesetih letih je bila prav tako odločilnega pomena, kakor tudi reorganizacija institucij, obe sta imeli pozitiven učinek.

Ugodni trendi konkurenčnosti plač so igrali pomembno vlogo in so bili podprti od pristopa k socialnemu partnerstvu, kateri je bil naklonjen pogajanju o plačah. Ti domači dejavniki so pozitivno povezani z večino zunanjih učinkov. Vključujejo širši razvoj EU in še posebno transferje iz strukturnih skladov.

Irska povojna demografska izkušnja je dokaj drugačna od tiste iz ostale EU. V tem se skriva ključ do razumevanja "neobičajne" uspešnosti irskega gospodarstva. Stopnje rojstva so bile visoke do leta 1980, Irsko se je torej srečevala z neprestanim hitrim naraščanjem potencialne delovne sile v devetdesetih letih. Aktivnost žensk v delovni sili leta 1980 je bila tudi prej nižja kot v ostalih delih EU. Skupni učinek naravnega prirastka in povečanje žensk v delovni sili se je odražal v povišanju potencialne rasti delovne sile za dve odstotni točki na leto skozi devetdeseta.

Ena večjih napak Irske je bil neuspeh investiranja v izobrazbo v povojnih letih, medtem ko sta severna in zahodna Evropa močno investirali v človeški kapital. Irsko je to področje ignorirala. Šele leta 1967 je bila zagotovljena brezplačna srednja šola vsem državljanom. Kakorkoli, od leta 1970 je bil dosežen velik razvoj izobraževalnega sistema na srednji in visoki ravni z namenom doseči raven EU. V devetdesetih letih je naraščajoča stopnja udeležbe v izobraževanju preko rasti produktivnosti prispevala med 0,5 in 0,75 odstotnih točk na leto k stopnji rasti (Fitz Gerald, 1998, str. 5).

V preteklosti je irsko gospodarstvo doživelo velik porast potencialne delovne sile, katerega rezultat so bile emigracije in ne večja zaposlenost. V zadnjih letih je vidno večje povpraševanje po kvalificiranih delavcih. Odprtost gospodarstva v kombinaciji z aktivno strategijo industrije je naredila Irsko za atraktivno lokacijo za tuje investicije, še posebno iz ZDA, z lahkim dostopom na velik evropski trg. Te investicije so večinoma koncentrirane v sektorjih, ki zahtevajo kvalificirano delovno silo. Naglo povečanje ponudbe kvalificirane delovne sile ni pomenilo, da bo povečanje povpraševanja povzročilo resno inflacijo plač. Ta dostop do znanja, ki ga dokazujejo konkurenčne plače, je prav tako pomemben kot nizka davčna stopnja za podjetja, ki je odprla pot tujim investicijam (Fitz Gerald, 1998, str. 7).

V zgodnjih devetdesetih letih je povečanje sredstev strukturnih skladov na več kot 3% BNP povzročilo realno in psihološko vzpodbudo v pravem času, ko je obdobje fiskalnega "retrenchment" šlo h koncu. Od takrat so strukturni skladi imeli manj pomembno, vendar še vedno vidno vlogo pri ohranjanju investicij. Danes znašajo okoli 2% BNP.

4 REGIONALNA STRUKTURNA POLITIKA IRSKE

Kot že omenjeno v podpoglavju 3.1, je Irsko postala članica EU leta 1973. Imela je položaj periferne in relativno nerazvite države z 62% povprečnega BDP na prebivalca EU. Že od vsega začetka je prejemnica finančne pomoči EU. EU je priznala Irski položaj manj razvite

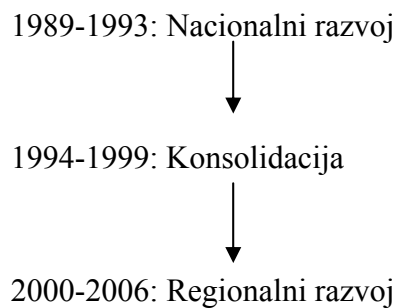
regije šele leta 1988, ko je bila Irska v celoti uvrščena v ciljno območje 1. Poleg tega je bila Irska od leta 1992 dalje tudi prejemnica sredstev kohezijskega sklada.

Irska je bila do začetka devetdesetih let prejšnjega stoletja med najbolj centraliziranimi državami v EU. S prenovo regionalne strukturne politike pa se je na Irskem začel proces regionalizacije, ki je omogočil izvajanje regionalne strukturne politike, za katero ni značilna mreža regionalnih razvojnih agencij (RRA) po regionalnih upravah (imajo le dve RRA). Tako se je vse več pristojnosti iz centralnih oblasti prenašalo na lokalne in regionalne oblasti. To je tudi omogočilo uspešnejšo in učinkovitejšo izrabo razpoložljivih sredstev skladov EU (Aristovnik, 2004, str. 23).

Irska je v prvem programskem obdobju prenovljene skupne regionalne strukturne politike EU 1989-1993 prejela 4,2 milijarde ekujev. Leta 1993, po reviziji proračuna EU, je sledila nova prenovitev delovanja strukturnih skladov. Tako je znašala strukturna pomoč EU Irski v obdobju 1994-1999 celo 7,116 milijard evrov. Tudi v tem obdobju je bila uvrščena v ciljno območje 1. Na berlinskem srečanju Evropskega sveta, marca 1999, so voditelji držav in vlad članic EU dosegli konsenz o vsebini Agende 2000. Njena vsebina je pomenila referenčni okvir za delovanje politik EU v obdobju 2000-2006. Sporazum je vključeval tudi prenovu strukturne/kohezijske politike. V ta namen je predvidel alokacijo 195 milijard evrov za potrebe strukturnih skladov. Ker je BDP na prebivalca na Irskem prerasel povprečje EU, Irska ni več zadoščala kriterijem za dodelitev pomoči iz strukturnih skladov – ciljnega območja 1. Več o tem v nadaljevanju diplomskega dela, ko bom obravnavala posamezna programska obdobja. Naj omenim samo, da bo v tem programskem obdobju (2000-2006) večino sredstev prispevala irska državna blagajna, strukturni skladi pa bodo prispevali samo okrog 3,8 milijarde evrov, kar je znatno manj kot 7,116 milijard evrov v prejšnjem programskem obdobju 1994-1999 (Aristovnik, 2004, str. 24).

Irska je dolgo časa centralizirano izvajala regionalno strukturno politiko (glej Sliko 1), kar je posledica njene centralistične ureditve in sistema administracije. Vedno večja pozornost se je skozi obdobja posvečala nacionalnemu kot regionalnemu razvoju, kar je tudi posredno vplivalo na razvoj države. Sistem izvajanja politike je bil zelo centraliziran. Administrativna ureditev izvajanj je temeljila na državnih agencijah (State Agency), ki so preko Ministrstva za podjetništvo in zaposlovanje (Department for Enterprise and Employment – DETE) izvajala industrijsko politiko in pospeševala razvoj podjetništva na lokalni in regionalni ravni. Postopna decentralizacija regionalne strukturne politike pa je posledica predvsem zahtev EU po povečanju moči regionalne in lokalne ravni kot tudi razdelitve Irske na dve regiji na ravni NUTS 2.

Slika 1: Razvoj od nacionalnega k regionalnemu razvoju



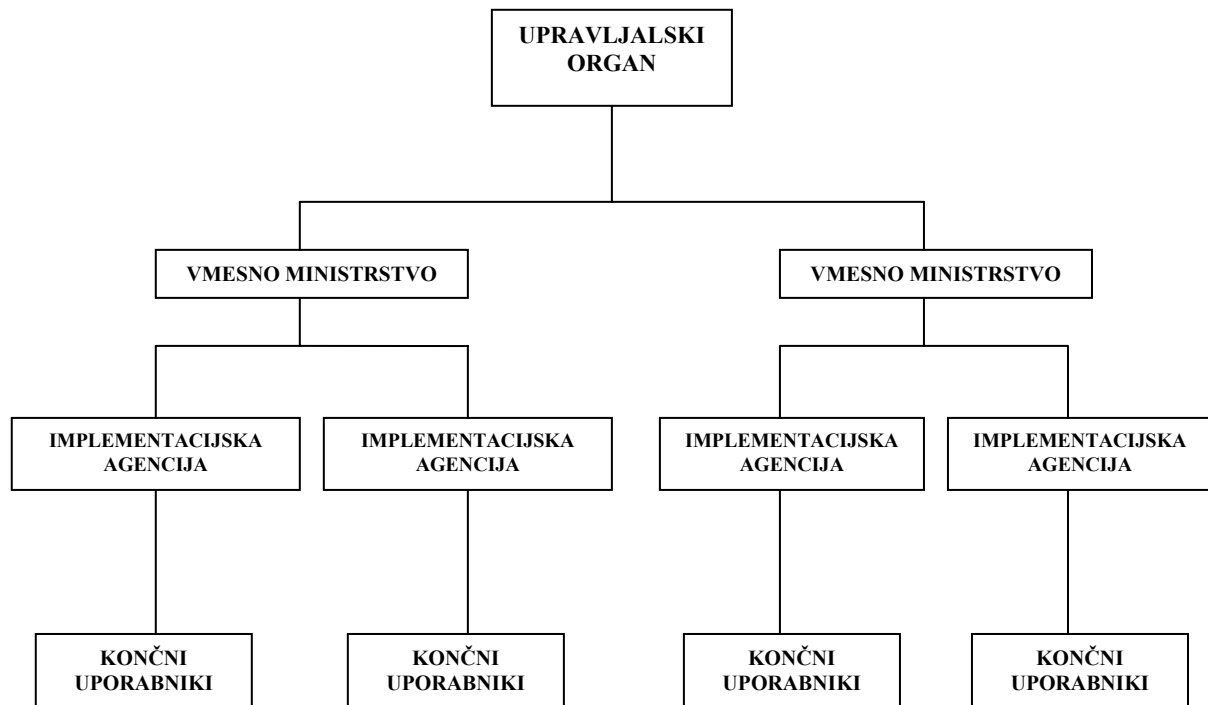
Vir: The Future of European Regional Policy – A Place for Ireland and its Regions, 2003.

V skladu z Uredbo ES št. 1260/1999 je upravljavski organ (Managing Authority) skladov EU osrednje koordinacijsko telo, ki je odgovorno za njihovo učinkovito, pravilno upravljanje in implementacijo. Na Irskem se upravljavski organ razlikuje za posamezne OP (Operational Programmes – operativni programi), vendar obstaja splošni upravljavski organ za CSF (Community Support Framework – razvojni okvir podpore skupnosti) v obravnavanem obdobju, to je Ministrstvo za finance. Na Irskem so za upravljanje sredstev različnih strukturnih skladov zadolžena različna ministrstva. Tako je finančno ministrstvo (Department of Finance) zadolženo za sredstva ERDF in kohezijskega sklada, Ministrstvo za trgovino in zaposlovanje za sredstva ESF, za sredstva EAGGF Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (Department for Agriculture, Food and Forestry) in za sredstva FIFG Ministrstvo za pomorstvo (Department for Marine) (Aristovnik, 2004, str. 25).

Drugi nivo predstavljajo tako imenovani vmesni organi, ki vključujejo vmesne organe (ponavadi ministrstva) in implementacijske organe (ponavadi državne agencije). To je tudi nazorno prikazano v Sliki 2:

- V primeru Irske so vmesni organi ministrstva (npr. Ministrstvo za šolstvo in znanost (DES)), ki se ponavadi imenujejo tudi "vmesna ministrstva". Pojavljajo se predvsem tam, kjer upravljavski organ nima dovolj znanj in specializiranega kadra za določena področja;
- Implementacijski organ ni uradna terminologija Uredbe o skladih EU, vendar se velikokrat uporablja v primeru Irske. Na Irskem so implementacijski organi največkrat državne agencije, imenovane tudi implementacijske agencije.

Slika 2: Irski model upravljanja in implementacije skladov EU – "top-down" model



Vir: Aristovnik, 2004, str. 25.

Na Irskem proces implementacije programov skladov EU v veliki meri sloni na tako imenovanih implementacijskih agencijah (državnih agencijah) npr. Agencija za varstvo okolja (Environment Protection Agency – EPA), Shannon Development, Udaras na Gaeltachta, Državna agencija za usposabljanje v turizmu (National agency for Tourism Training – CERT itd. Državne agencije so pomembne in močne organizacije, ki izvajajo temeljito kontrolo nad oblikovanjem in izvedbo programov na področjih kot so industrijski razvoj, regionalni razvoj, podpora podjetjem in intervencije na trgu dela.

Pomembno je poudariti, da naloge upravljaljskega organa nikoli niso v celoti prenesene na vmesna ministrstva. Na koncu je vedno upravljaljski organ tisti, ki odgovarja za uspešno in učinkovito implementacijo programov skladov EU. Upravljaljski organ je v proces implementacije vključen v obliki zagotavljanja informacij in nasvetov o politikah EU, priprave in spodbujanja uporabe priročnikov vodenja in postopkov ter izvajanja strogega nadziranja, ocenjevanja in finančne kontrole. V okviru izvajanja funkcije nadzora je še posebej treba izpostaviti pomen zbiranja pomembnih informacij in priprava letnega poročila. Seveda pa se proces tekoče implementacije izvaja na nižjih ravneh, to je vmesnih organih (Aristovnik, 2004, str. 25).

Zaradi velikega števila vmesnih ministrstev in implementacijskih agencij ni mogoča uporaba nekega enotnega načina implementacije. V splošnem so v praksi uporabljeni različni sistemi in orodja, kot so tehnike managementa projektnega ciklusa (npr. t.i. projektna mreža –

spodbujanje, aplikacija, ocena, odločanje, nadziranje in ocenjevanje) – npr. Udaras na Gaeltachta, tehnike ocenjevanja (npr. finančne analize, ekonomske ocene, štetje, tehtanje in rangiranje itd.), postopki odločanja in odobritve projekta, in uporaba informacijske tehnologije (IT) za implementacijo programov.

Izkušnje Irske dokazujejo, da uspešna implementacija programov temelji na obvezi vseh sodelujočih v organizaciji, posebno vodilnega managementa, da doseže zastavljene cilje. Pri tem je še posebej pomembno, da je nivo usposobljenosti vključenih kadrov na zadovoljivi ravni in da je tehnološka infrastruktura razpoložljiva na vseh ravneh implementacije. Omenjene izkušnje so dragoceno vodilo za vodenje regionalne strukturne politike znotraj EU novim članicam EU.

5 IRSKA IN CELOTNA SREDSTVA STRUKTURNIH SKLADOV PO POSAMEZNIH PROGRAMSKIH OBDOBJIH

Irska je prejemnica strukturnih skladov od poznih osemdesetih let. Med obema programskima obdobjema 1989-1993 in 1994-1999 je bila celotna Irska uvrščena pod ciljno območje 1. Skupno so izdatki strukturnih skladov na Irskem pod CSF 1989-1993 znašali 4,2 milijarde ekujev in 5,8 milijard evrov pod CSF 1994-1999, kar je ekvivalentno 1,7% povprečnega BDP-ja skozi celotno obdobje. V trenutnem programskem obdobju 2000-2006 je Irska razdeljena na dve regiji: BMW (the Border, Midland and Western) regija je v obravnavanem obdobju v celoti pod ciljem 1, medtem ko ima S&E (Southern and Eastern) regija prehodni status, saj je BDP na prebivalca v letu 1996 znašal 105% povprečja EU. Irska je takšen položaj dobila, ker je BDP na prebivalca na Irskem presegel povprečje EU. Tako ni več zadoščala kriterijem za dodelitev pomoči iz strukturnih skladov (ciljnega območja 1). Vendar se kot država ni hotela odreči velikim vsotam denarja za pomoč nerazvitim območjem in je zato na pogajanjih za obdobje 2000-2006 zahtevala za razvitejši del države prehodni status, za ostalo področje pa status ciljnega območja 1, ki še lahko črpa sredstva iz strukturnih skladov. Vključno s 4% rezervo za izvrševanje znašajo skupno sredstva strukturnih skladov, namenjena Irski, za programsko obdobje 2000-2006 3,2 milijarde evrov (enakovredno, na letni ravni, okoli 0,4% BDP-ja iz leta 2001) (Hegarty, 2003, str. 2).

Glede na status ciljnega območja 1 sta se prva dva CSF programa osredotočila na dvig dolgoročnega potenciala rasti irskega gospodarstva in pospeševanje ekonomske konvergence z EU. Sekundarni cilj je bil reševanje resnih neravnotežij trga delovne sile v gospodarstvu skozi pomembno investiranje virov EU (preko ESF) v razvoju človeških virov (stopnja brezposelnosti je bila povprečno 14% v prvi polovici devetdesetih, dolgoročna brezposelnost pa je dosegla 59% celotne brezposelnosti). Izjemen rezultat irskega gospodarstva v drugi polovici devetdesetih let je bil tako velik, da so bili ti cilji večino doseženi. Skozi drugo obdobje CSF-ja (1994-1999) je irsko gospodarstvo raslo v povprečju 9% letno v primerjavi s

4% napovedjo (ciljem) v CSF-ju. Brezposelnost se je iz približno 15% v letu 1994 znižala na okoli 6% do leta 1999.

Če gledamo ta razvoj, je poudarek na trenutnem NDP (National Development Plan – državni razvojni program; DRP) in CSF rahlo drugačen. Večina nepričakovanega koraka gospodarske rasti v poznih devetdesetih letih je presegla pomembne izide v stogu in kvaliteti gospodarske in družbene infrastrukture na področjih, kot so transport, nastanitve, okolje in zdravje. Skrbi so se pojavile tudi okoli trenda gospodarske rasti, oboje v pogojih njene razporeditve prostora in obstoj problema socialne izključenosti med določenimi skupinami. Ključni cilji, glede na trenutni NDP/CSF so zmanjšati gospodarski infrastrukturni deficit in pospeševanje bolj uravnoteženega regionalnega razvoja in vključitve družbe (Hegarty, 2003, str. 2).

V nadaljevanju več o samih programskih obdobjih, da dobimo neko celostno predstavo o upravljanju s sredstvi strukturnih skladov na Irskem, predstavljena bodo glavna področja, cilji posameznega programskega obdobja in vplivi investiranja na ta področja.

5.1 PROGRAMSKO OBDOBJE 1989-1993

Med tem obdobjem je Irska prejela 4,2 milijarde ekujev. V letu 1993 je dobila tudi 144,4 milijonov ekujev iz kohezijskega sklada. Skupno so intervencije EU in državne pomoči znašale v povprečju 5% BDP-ja.

Celotna Irska je bila v tem obdobju uvrščena v ciljno območje 1. Prednostna področja so:

- proizvodni sektor,
- gospodarska infrastruktura in
- človeški viri.

Vpliv intervencij EU na makroekonomsko stanje Irske je bil resnično velik. Čeprav transferji niso bili edini, ki so vplivali, je bilo ocenjeno, da je bil vpliv prvega obdobja dvig ravni BDP-ja za 2% v letu 1992, s ključnim vplivom na zaposlenost – ustvarjenih 31000 delovnih mest. Strukturni skladi so skupaj z izboljšanim domačim fiskalnim okoljem igrali pomembno vlogo pri velikih odsotnostih investiranja javnega sektorja. Državna poraba se je med obdobjem 1990-1995 povečala za 57% in ta trend se nadaljuje (Ireland – The Impact of the Structural Funds; An Effective Approach in Pursuit of Cohesion, 2002).

Naraščajoči učinki vedno večjega obsega sredstev strukturnih skladov na Irskem so dejansko pomembno prispevali k ekonomski in socialni koheziji. Pristop programa je propagiral strateško planiranje pred taktičnim planiranjem. Izboljšano programiranje je tudi povečalo gotovost financiranja, bolj dosledno prizadevanje za temeljne cilje in večja uskladitev Skupnosti, nacionalnih in regionalnih naporov. Prav tako je transparentnost povečala seznanitev z učinkovitejšo porabo proračuna, poenostavitev postopkov, boljši nadzor in ocenitev postopkov (An Effective Approach in Pursuit of Cohesion, 2002).

Večji vpliv je bil prav tako viden preko načela koncentracije, kjer so se osredotočili na meritve človeških virov in prednostne regije kot je Gealacht.

Partnerstvo je prineslo veliko večjo udeležbo, sodelovanje in dialog med institucionalnimi in socialnimi partnerji.

Štiri glavna področja so bila določena v prvem CSF-ju leta 1989. To so:

- kmetijstvo, ribištvo, turizem in razvoj podeželja,
- industrija in storitve,
- periferija (obrobje) in
- človeški viri.

5.1.1 KMETIJSTVO, RIBIŠTVO, TURIZEM IN RAZVOJ PODEŽELJA

Podeželje in ribiška območja so imela izrazit upad prebivalstva, kar je posledica nizkih dohodkov in pomanjkanja ekonomskih priložnosti. Medtem ko se ribištvo in kmetijstvo soočata s problemi učinkovitosti.

Turizem zagotavlja velik (7% v letu 1993) in naraščajoč prispevek k BDP-ju Irske, delovna mesta na območjih, kjer je težko razviti alternativne priložnosti. Kakorkoli, ta sektor je sezonski in drobljen.

Naravno okolje, ki je pomembno za irski turizem, ostaja ranljivo s problemi upravljanja z odpadki kot je kmetijsko onesnaževanje in odstranjevanje odplak.

Vplivi investiranja na področje kmetijstva, ribištva, turizma in razvoja podeželja

Na podeželju je dobilo podporo 8600 kmetij in 120000 kmetov je prejelo nadomestne podpore. V živilsko predelovalni industriji je 102 projektov ustvarilo okoli 3363 delovnih mest. 2030 mladih usposobljenih kmetov je prejelo namestitveno pomoč (Installation Aid).

Gozdarski OP je imel cilj 77500 ha novega gozda. Ta cilj je bil presežen, dosegli so 83000 ha – 57%, kar je bil rezultat privatne investicije. Proizvodnja lesa se je povečala z 1,5 milijona kubičnih metrov v letu 1989 na 2 milijona kubičnih metrov v letu 1993 z vzporednim razvojem lesne industrije.

Operativni program razvoja podeželja je zagotovil 2000 novih začetnikov vsako leto z minimalnim kvalifikacijami usposabljanja v kmetijstvu. Program LEADER 1 je dopolnjeval to delo na ciljnih področjih z 800 novimi delovnimi mesti preko projektov "grass-roots" in pobudami.

5.1.2 INDUSTRIJA IN STORITVE

Rast proizvodnje je koncentrirana v opremo poslovnih prostorov in elektronike, čeprav je ostra delitev med proizvodnjo v tuji lasti in relativno nezadostno domačo proizvodnjo.

Storitve izven turizma prikazujejo pomembne pomanjkljivosti in kar je v nasprotju z mednarodno izkušnjo, da je njen prispevek k rasti padal. Izpostavimo lahko potrebo po bolj podjetniškem in konkurenčnem okolju.

Vplivi investiranja na področje industrije in storitev

Program industrije je prispeval k razvoju proizvodnega in mednarodno storitvenega sektorja. Output industrije se je povečal za okoli 7% na leto med prvim programskim obdobjem. Podobne stopnje rasti so bile v proizvodnem in gradbenem sektorju.

5.1.3 PERIFERIJA

Irska periferna lokacija in njena manj razvita transportna infrastruktura je povečala čase tranzitov in stroške industrije, in s tem ovirala konkurenčnost. Zunanje obvoznice so utrpeli prepovedi kapacitet in železnice podinvestiranje. Dublin, središče državnega transportnega sistema, trpi veliko zamašitev, čeprav omejitve nacionalnega omrežja poslabšujejo pomanjkljivosti oddaljenih območij. Druge storitve, kot so pošta in telekomunikacije, se soočajo z nezadostno kvaliteto, razpoložljivostjo storitev in visokimi stroški. Prisotna je visoka odvisnost od uvoza energetskih virov.

Vplivi investiranja na področje periferije

Med letoma 1989 in 1993 je bilo popravljenih ali nadgrajenih približno 307 km državnih cest, skupaj s 170 km cest za podporo razvoju industrije in turizma. Zgradbe na letališčih v Dublinu, Shannonu in Corku so bile obnovljene in relacija železnice Dublin – Belfast izboljšana. Poleg tega je bilo investiranje koncentrirano na pristanišča. Nameščenih je bilo 250 km odtočnih kanalov, 166 km glavnih vodov napeljav in 52 črpalnih sistemov za odplake.

Načrtovano je, da bo program periferije prispeval 0,4% k BNP-ju po desetih letih in ustvaril devet tisoč delovnih mest.

5.1.4 ČLOVEŠKI VIRI

Irska ima velik del mladega prebivalstva z več kot eno četrtno starih pod 25 let (povprečje EU 16%). Obseg problema brezposelnosti, nezadostna kapaciteta usposabljanja in zagotovitev

izobrazbe so bili razlog za prednostno področje investicij v človeške vire. Okoli 20% ljudi, ki so prekinili šolanje, je pridobilo slabe kvalifikacije. V letu 1993 je bilo približno 59% brezposelnih brez dela 12 mesecev ali več, medtem ko je bila skoraj ena četrtnina ekonomsko aktivnih mladih brez dela.

Vplivi investiranja na področje človeških virov

V tem prvem programskem obdobju je imelo 500 tisoč ljudi koristi od tečajev na različnih ravneh. Izračuni neposrednih vplivov intervencij kažejo, da so mladi ljudje, ki so opravili usposabljanje, izboljšali svoj položaj na trgu dela z meritvami na področjih, kot so usposabljanja za višjo kvalificiranost in podpora podjetij. Te meritve so dale najboljše rezultate (An Effective Approach in Pursuit of Cohesion).

Tabela 2: Programiranje strukturnih skladov na Irskem, obdobje 1989-1993

Investiranje & financiranje	
Celotno investiranje državnega razvojnega programa:	12,275 ECU (v milijonih)
Celotno sofinanciranje investicij:	8,399 ECU (v milijonih)
Strukturni skladi:	3,672 ECU (v milijonih)
Strukturni skladi letno na prebivalca*	207 ECU

* Podatek na prebivalca je na osnovi petletnega programskega obdobja in prebivalstva za leto 1986 (3 541 000).

Kazalci	
BDP na prebivalca, 1988:	64,0% povprečja EU
BDP na prebivalca, 1993:	81,0% povprečja EU
Stopnja brezposelnosti, 1988:	16,3%
Stopnja brezposelnosti, 1993:	15,7%

Vir: The Future of European Regional Policy – A Place for Ireland and its Regions, 2003.

Glavni poudarek je bil namenjen človeškim virom – 36,8% sredstev skladov EU.

5.2 PROGRAMSKO OBDOBJE 1994-1999

V obdobju 1994-1999 je pomoč EU Irski znašala 5,581 milijard evrov: 2,244 milijarde evrov je financirala država in 2,428 milijardi evrov privatni sektor. Izračuni pomoči EU Irski so vključevali 2,523 milijardi evrov iz strukturnega sklada ERDF, 1,953 milijard evrov iz ESF, 1,058 milijard evrov iz EAGGF in 47 milijonov evrov iz FIG. 1,530 milijard evrov so sredstva iz kohezijskega sklada.

Irška je bila tudi v tem obdobju uvrščena v ciljno območje 1. Državni razvojni program (DRP oz. NDP), ki ga je sestavila vlada z obsežno pomočjo in posvetovanji z regionalnimi upravami, ministri, socialnimi partnerji in drugimi, je imel nalogo zagotoviti dolgoročne cilje kot so povečanje BDP, dolgoročno zaposlovanje, ponovna zaposlitev tistih, ki so že dolgo nezaposleni in tistih, ki lahko to postanejo. Na osnovi DRP se je Irška z EU dogovorila o vsebini CSF (Fitzpatrick, 2003, str. 1).

Tabela 3: Programiranje strukturnih skladov na Irskem, obdobje 1994-1999

Investiranje & financiranje	
Celotno investiranje državnega razvojnega programa:	16,800 ECU (v milijonih)
CSF:	10,383 ECU (v milijonih)
Sofinanciranje investicij (CSF+ kohezijski sklad):	11,913 ECU (v milijonih)
Strukturni skladi:	5,620 ECU (v milijonih)
Kohezijski sklad:	1,301 ECU (v milijonih)
Strukturni skladi letno na prebivalca*:	266 ECU
Strukturni skladi +kohezijski sklad letno na prebivalca*:	327 ECU

* Podatek na prebivalca je na osnovi šestletnega programskega obdobja in prebivalstva za leto 1991 (3 526 000)

Kazalci	
<u>Irska</u>	
BDP na prebivalca, 1998:	108,1% povprečja EU
Stopnja brezposelnosti, 1999:	5,9%
<u>S & E regija</u>	
BDP na prebivalca, 1998:	118,5% povprečja EU
Stopnja brezposelnosti, 1999:	5,5%
<u>BMW regija</u>	
BDP na prebivalca, 1998:	79,3% povprečja EU
Stopnja brezposelnosti, 1999:	7,1%

Vir: The Future of European Regional Policy – A Place for Ireland and its Regions, 2003.

Irski CSF je bil osnovan glede na irski DRP 1994-1999, imenovan program za zaposlovanje, z namenom doseči velik napredek v večji ekonomski in socialni koheziji (nacionalni cilj in cilj EU). Osrednji cilji CSF-ja so bili (Fitzpatrick, 2003, str. 17):

- zagotovitev najboljšega dolgoročnega donosa gospodarstvu s povečanjem outputa, gospodarskega potenciala in dolgoročnih delovnih mest;
- ponovna vključitev dolgoročno brezposelnih in tistih, ki to lahko postanejo, na trg delovne sile.

Razvojna strategija, za dosego vseh zgoraj navedenih ciljev je obsegala štiri prioritete:

- Prioriteta 1: Sektor industrije: dejanja za močnejšo celotno proizvodno kapaciteto gospodarstva in prepoznavanje, podpora razvoju ključnih dejavnosti z najboljšim potencialom dolgoročne rasti;
- Prioriteta 2: Gospodarska infrastruktura: investicije v gospodarsko infrastrukturo, s čimer se izboljša konkurenčnost in odpravijo geografske in strukturne pomanjkljivosti;
- Prioriteta 3: Človeški viri: dejanja za povečanje človeškega kapitala z razvojem spretnosti in zmožnosti delavcev in iskalcev zaposlitev;
- Prioriteta 4: Lokalni razvoj mest in podeželja: dejanja, ki bodo prisilila lokalne pobudnike, da prispevajo h gospodarskemu razvoju.

Strategija je bila doseči te prioritete preko implementacije devetih državnih operativnih programov (OP). Odgovornost za upravljanje je bila dodeljena vodilnemu oddelku in dostava je bila načrtovana večinoma preko za to namenjenih državnih agencij.

V makroekonomskih pogojih je bil irski CSF zelo učinkovit pri doseganju celotnega cilja regionalne konvergence. Skozi obdobje je v povprečju BDP na prebivalca Irske rasel iz 89% povprečja EU v letu 1994 na 105% v letu 1999. ESRI – Economic and Social Research Institute (Ekonomski in socialni raziskovalni inštitut) je izračunal, da je CSF 1994-1999 povzročil dvig ravni BDP-ja za 1,6% v letu 1994 in za 2,8% v letu 1999, z dolgoročnim vplivom več kot 1%.

Posebno pomembni prispevki CSF-ja 1994-1999 so:

- investicije v infrastrukturo, vključujoč transport in okoljevarstvo;
- sektor industrije, kjer so strukturni skladi neposredno prispevali k širitvi podjetij in investicij v nova področja, kot je R&D;
- človeški viri, kjer je pomoč evropskega socialnega sklada podprla velik nacionalni trud pri usposabljanju, kar sovпада z zelo hitro ekspanzijo delovne sile;
- lokalni razvoj, kjer CSF podpira nov od "spodaj-navzgor" pristop k problemom lokalnega razvoja.

Dodana vrednost Skupnosti se nanaša na specifične prispevke EU k CSF, vpliv, ki bi ga programi drugače imeli.

Programsko obdobje 1994-1999 sovпада z obdobjem zelo hitrih gospodarskih in družbenih sprememb in konvergence na Irskem. CSF ne more biti edini vzrok tega razvoja. Vseeno so bili poleg številnih drugih ključnih dejavnikov (pretekle investicije v izobraževalni sistem Irske, dobra makroekonomska politika, vpliv evropske integracije v trgovini in investiranju in pozitivno zunanje okolje) strukturni skladi pomemben del krepostnega gospodarskega kroga (Fitzpatrick, 2003, str. 4).

Specifični prispevki EU so lahko vidni iz različnih vidikov (Fitzpatrick, 2003, str. 4):

- iz makroekonomskih vidikov: dodatni zahtevki pomenijo, da dosežena investicija ne bi mogla biti izvedena samo iz državnih virov;
- iz političnih vidikov: udeležba EU je vplivala na prednost številnih političnih tem, ki se ne bi mogle drugače pojavljati v takšnem obsegu. Te vključujejo vprašanje spola in enakopravnosti, okolje, inovacije in sodelovanje sever-jug znotraj Irske;
- iz vidika izdatkov programov: zahteve CSF so prispevale k razvoju in ekspanziji večletnega programiranja, bolj razširjen sprejem pristopa partnerstva na nacionalni in lokalni ravni in veliko večja raven formalnega nadzora in ocenjevanja programov;
- iz vidika zaupanja zaradi zagotovila velikega večletnega javnega programa investiranja v ključna področja gospodarstva in večje podpore EU. To je zagotovilo pomemben signal podjetjem in drugim delničarjem, da je EU naklonjena irski konvergenci in predanost Irske, da izkoristi prednost te priložnosti.

Glede razvoja ključnih makroekonomskih spremenljivk lahko rečemo naslednje (Fitzpatrick, 2003, str. 92): nacionalni output – BDP je rasel zelo hitro, v povprečju 9% na leto in BDP na

prebivalca je konvergirala iz 89% povprečja EU v letu 1994 na 105% v letu 1999. Zaposlenost je rasla za skoraj tretjino (32,4%) v nasprotju z obdobjem rasti brezposelnih v zgodnjih devetdesetih, stopnja zaposlenosti se je povečala za skoraj deset odstotnih točk (iz 45,4% na 55,3%). Občasna zaposlenost je rasla še posebno hitro, in sicer za 94%, delno zaradi spremembe v definiciji občasne zaposlenosti, odsevajoče rasti zaposlenosti žensk in njenega deleža v celotni zaposlenosti, ki se je povečal iz 11,3% leta 1994 na 16,5% v letu 1999. Brezposelnost je padla za več kot polovico (iz 211000 na 95450) in stopnja brezposelnosti je padla za devet odstotnih točk (iz 14,7% na 5,6%). Število dolgoročno brezposelnih je padlo še hitreje za 67,6% in stopnja dolgoročne brezposelnosti se je zmanjšala na 2,5% leta 1999 iz 9% leta 1994. Padec števila dolgoročno brezposelnih je bil še posebno hiter v drugi polovici obdobja.

V vseh sektorjih je bila prisotna rast BDP-ja v obdobju 1994-1999. Sektorji, ki so dosegli najvišje stopnje rasti, so: industrija, distribucija, transport in komunikacije, in druge storitve. Znotraj sektorja industrije je bila zabeležena rast na področjih kemikalij, računalnikov, električnega inženiringa in inženiringa pripomočkov. Output v kmetijstvu, gozdarstvu in ribištvu se je povečal samo za 4,9% v obdobju 1994-1999. Industrija je prispevala 58,9% k celotni rasti BDP-ja, medtem ko distribucija, transport in komunikacije 17,9% in druge storitve 21,8%. Kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo so prispevali samo 0,7% k celotni rasti BDP-ja.

Glede rasti zaposlenosti po sektorjih v obdobju 1994-1999 lahko povzamemo, da so vsi sektorji imeli rast zaposlenosti razen kmetijstva, gozdarstva in ribištva, kjer je zaposlenost padala letno za 1,5%. Štirje sektorji so rasli še posebno hitro z letnimi rastmi več kot 8%. To so bili transport in komunikacije, finančne in druge poslovne storitve, gradbeništvo in sektor hotelov in restavracij. Iz tega je razvidno, da so trije od štirih sektorjev storitve in da je storitveni sektor kot celota prispeval za malo več kot 70% celotnega povečanja zaposlenosti v nekmetijskih dejavnostih.

Glavni vplivi na zastavljene prioritete po temah so bili naslednji:

Vpliv na ekonomsko in socialno kohezijo je bil preko ustvarjanja zaposlovanja: število zaposlenih se je zelo povečalo in število dolgoročno brezposelnih močno upadlo. Manj uspešni so bili pri reševanju potreb socialno izključenih skupin, kar ostaja izziv.

Transport: eden izmed glavnih prioritet in tudi sam operativni program je imel zelo močan učinek. Ta je v povezavi predvsem s cestno infrastrukturo. Manj uspešni so bili pri javnem transportu in njegovi proviziji za infrastrukturo in pri izboljšavi teh storitev.

SMEs (majhna in srednje velika podjetja): na tem področju je imel program močan učinek. To se nanaša na domača proizvodna in storitvena majhna in srednje velika podjetja. CSF je imel tudi velik vpliv na majhna in srednje velika podjetja v storitveni dejavnosti.

Raziskave in razvoj (R&R): CSF je prispeval k veliki razširitvi aktivnosti R&R na Irskem. To je razvidno iz dveh stvari prvič: navdušenje Skupnosti za zavedanje pomembnosti R&R na Irskem, kar je bilo vidno pri razvoju nove meritve za R&R in drugič: dejanska raven financiranja R&R skozi obdobje.

Izobraževanje in usposabljanje: dostopnost evropskega socialnega sklada je pomembno prispevala k zagotovitvi visokošolskega izobraževanja in usposabljanja ter k razvoju človeškega kapitala, ki je bil ključna sestavina celotnega Irskega uspeha. Ekonometričen dokaz v povezavi z vplivi številnih načrtov skozi obdobje prikazuje, da so intervencije v visokošolsko izobraževanje povečale zaposlenost in s tem potencialne dohodke upravičencev.

Razvoj podeželja: imeli so pozitiven vpliv na razvoj podeželja preko operativnega programa kmetijstva in razvoja podeželja in tudi preko drugih OP, predvsem turizma. Vseeno pa so zadeve okoli razvoja podeželja na Irskem v obdobju velikih sprememb zelo zahtevne.

Vse regije na Irskem so hitro rasle, hitreje tudi od povprečja EU. Zato so vse regije konvergirale na raven povprečja dohodkov EU, kot je definirano za namene strukturnih skladov. Znotraj Irske konvergence ni bilo. Medtem ko so šibke regije hitro rasle, so močnejše regije rasle še hitreje (Fitzpatrick, 2003, str. 112).

Pri tem je potrebno omeniti še druge tri razsežnosti:

- regionalne razlike na Irskem tudi na koncu obdobja še vedno niso izjemno velike glede na standarde EU. Čeprav so prisotne velike razlike na Irskem, so te povezane bolj s socialnoekonomskimi kot geografskimi ali teritorialnimi razlikami. Geografske/teritorialne razlike pogosto odsevajo temeljne socialnoekonomske razlike.
- razlike v dohodkih gospodinjstev so manjše kot razlike, ki jih merimo v pogojih outputa. To odseva vlogo obdavčevanja in plačilnega sistema transferjev znotraj Irske.
- nekateri koncepti, ki zadevajo problem bolj uravnoteženega razvoja, so morda relativno nerazviti in potrebujejo jasnejšo obliko.

To programsko obdobje je imelo tudi druge vplive, in sicer gre za trajen učinek vplivov, nenamerne učinke in vpliv na lokalne odločitve podjetij. Njihovi zaključki so bili (Fitzpatrick, 2003, str. 114) naslednji.

Trajen učinek: celoten vpliv je trajen. Med tem obdobjem je CSF prispeval k celotni transformaciji irskega gospodarstva. Čeprav ostaja veliko težav in bodo še močnejša in šibkejša obdobja, je to obdobje zgodovinskih sprememb, iz katerega ne bo temeljnega preobrata. Težko pa je identificirati dejanske nenamerne učinke. Očitno je, da so bili nekateri učinki veliko večji, kot bi jih na začetku predvidevali. To se navezuje še posebno na mehkejše učinke na področjih razvoja politike, nadzora in ocenjevanja. Investiranje in makroekonomski učinki so bili verjetno bolj predvidljivi. Lokalne odločitve podjetij je prizadelo na več načinov. Prvič, CSF je pomagal pri pritegnitvi zunanjih investicij (večino iz ZDA) na Irsko

kot članico EU za postavitev bolj pozitivnega okolja, npr. preko investicij v infrastrukturo in v človeški kapital. Drugič, prizadel je lokacijo podjetij znotraj Irske. Na primeru velikih mobilnih investicij so bile lokacije v Dublinu in izven njega ter v ostalih večjih mestih izbrane zaradi izboljšav v investiranju (ceste, voda, sanitarne storitve, visokošolske ustanove) teh lokacij. Manj so bili uspešni pri vzpodbujanju lokacij podjetij na območjih izven večjih centrov.

5.3 PROGRAMSKO OBDOBJE 2000-2006

V prvih dveh programskih obdobjih strukturnih skladov je bila Irska uvrščena pod ciljno območje 1. Ker je Irska v prejšnjih dveh obdobjih dosegla izjemno uspešnost gospodarstva (BDP na prebivalca presegel povprečje EU), nekateri deli Irske niso več zadoščali kriterijem za dodelitev pomoči iz strukturnih skladov. Kot del sporazuma iz srečanja Evropskega sveta v Berlinu leta 1999 je bila Irska razdeljena na dve NUTS 2 regiji:

- Border, Midlands and Western Region – BMW regija v celoti pod ciljem 1 (26% prebivalstva),
- Southern and Eastern Region – S&E regija ima prehodni status (BDP na prebivalca v letu 1996 znašal 105% povprečja EU), (74% prebivalstva).

Tabela 4: Programiranje strukturnih skladov na Irskem, obdobje 2000-2006

Investiranje & financiranje	
Investiranje državnega razvojnega programa:	57,111 milijonov €
Investiranje CSF-ja:	7,002 milijonov €
Sofinanciranje investicij (CSF+ kohezijski sklad):	7,680 milijonov €
Strukturni skladi:	3,172 milijonov €
Kohezijski sklad:	567 milijonov €
Strukturni skladi letno na prebivalca* - Irska:	125 €
Strukturni skladi + kohezijski sklad letno na prebivalca* – Irska:	147 €
Strukturni skladi letno na prebivalca* – S & E regija:	68 €
Strukturni skladi letno na prebivalca* – BMW regija:	141 €

* Podatek na prebivalca je na osnovi sedemletnega programskega obdobja in prebivalstva za leto 1996 (3 626 100; S&E regija: 2 660 900; BMW regija: 965 200). Kohezijski sklad ni alociran po regijah.

Kazalci	
<u>Irska</u>	
BDP na prebivalca, 2000:	115,2% povprečja EU
Stopnja brezposelnosti, 2001:	3,7%
<u>S & E regija</u>	
BDP na prebivalca, 2000:	126,4% povprečja EU
Stopnja brezposelnosti, 2001:	3,4%
<u>BMW regija</u>	
BDP na prebivalca, 2000:	83,8% povprečja EU
Stopnja brezposelnosti, 2001:	4,6%

Vir: The Future of European Regional Policy – A Place for Ireland and its Regions, 2003.

DRP 2000-2006 je bil predložen Evropski komisiji v novembru 1999, potem ko ga je odobrila irska vlada. Obsega investicije javnega in privatnega sektorja v višini 57 milijard evrov. Razdeljen je na sedem OP (operativnih programov): dva regionalna programa (BMW- 4,1 milijarde evrov in S&E- 5,3 milijarde evrov), tri inter – regionalne programe (zaposlovanje in človeški viri (14,2 milijarde evrov), investicije v produkcijo (7,3 milijarde evrov) ter gospodarska in socialna infrastruktura (26 milijard evrov), PEACE II program (0,13 milijarde evrov) in tehnična pomoč (0,014 milijarde evrov). Vsak OP je razdeljen tudi na podprograme, ki so razdeljeni na ukrepe in podukrepe (Aristovnik, 2004, str. 24).

Večino sredstev bo prispevala irska državna blagajna, strukturni skladi pa bodo prispevali samo približno 3,35 milijarde evrov, kar je znatno manj kot 5,581 milijarde evrov v programskem obdobju 1994-1999. Poleg strukturnih in kohezijskih skladov v tekočem obdobju na Irskem delujejo tudi posebni programi, imenovani pobude Skupnosti (INTERREG III, LEADER+, EQUAL in URBAN). Irska bo prejela 1,5% vseh sredstev, namenjenim pobudam, to je 166 milijonov evrov (Aristovnik, 2004, str. 24).

Med obdobjem prejšnjega CSF-ja 1994-1999 je imela Irska v povprečju stopnjo rasti realnega BDP-ja več kot 8% letno in 4,5 odstotno povprečno letno povečanje zaposlenosti. Kljub temu razvoju je inflacija ostala na nizki ravni, v povprečju je bila 2,1%. Od začetka leta 2000 se je stopnja inflacije vseeno povečala in dosegla čez 5% maja leta 2000. Povečanje odražajo odločitve povečanja davkov za tobakne izdelke kot tudi vpliv šibkega evra in dvig cene nafte, potem značilni domači pritiski predvsem na trgu delovne sile (Beutel, 2002, str. 69).

Velik napredek je viden tudi pri javnih financah. Stopnja javnega dolga je veliko pod mejo 60%, postavljeno v Maastrichtski pogodbi. Padla je na 52% BDP leta 1999 in kasneje na 36% konec leta 2002.

Razvojna strategija, predlagana v CSF-ju se je osredotočila na izboljšanje konkurenčnosti. Medtem je potrebno izboljšati potencial zaposlenosti gospodarske rasti. Strategija skladnega razvoja, pravzaprav rasti izvoza in uresničitve visoke zaposlenosti, bo podprta s strani fiskalne politike, stabilne monetarne politike in stroge dohodkovne politike. Cilj zaposlovanja je obdržati doseženo raven skoraj polne zaposlenosti (Beutel, 2002, str. 71).

Naslednji ključni cilji bodo podprti s strategijo za DRP 2000-2006 (NDP 2000-2006):

- nadaljevanje skladne gospodarske rasti in rasti zaposlenosti;
- utrditi in izboljšati mednarodno konkurenčnost Irske;
- spodbujati uravnotežen regionalen razvoj;
- pospeševanje socialne vključitve.

Pomemben predpogoj za uspeh in izvedljivost večino predlaganih investicij v programu je nadaljevanje makroekonomskih in proračunskih politik, usmerjenih h gospodarski stabilnosti. Torej, letne alokacije in celotna predanost programu bodo morale obdržati raven, ki upošteva

zgornjo mejo javne porabe, določene s strani vlade. S tem je omogočena podpora skladnosti gospodarske rasti in rasti zaposlenosti. Posebno pomembna je fleksibilnost pri implementaciji programa v situaciji, kjer se pojavljajo vedno večji dokazi o omejitvah ponudbene strani. Brez soočenja z omejitvami lahko le-te ovirajo rast ali to vodi do razvoja inflacije z negativnimi učinki na stroškovno konkurenčnost Irske. Odprtost gospodarstva, odvisnost od kapitalskih prilivov in izgube v mednarodni primerjalni konkurenčnosti bi bile škodljive pri doseganju ciljev programa (Beutel, 2002, str. 72).

Nadaljevanje uspešnih politik iz prejšnjega programskega obdobja igra bistveno vlogo pri skladnosti gospodarske rasti in rasti zaposlenosti Irske. Okvir te strategije vsebuje nizko inflacijo, omilitev izboljšanja plač (wage developments), preudarne proračunske politike in nadaljevanje modela socialnega partnerstva.

Uravnotežen regionalni razvoj je temeljni cilj programa. Pri tem cilju ne gre samo za politike, katerih namen je razvoj regij, ki v razvoju zaostajajo. Ampak obsega tudi politike, ki zmanjšujejo pritisk na mestno infrastrukturo, se soočajo z mestno in podeželsko revščino in dolgoročno boljše integrirajo stvarno in gospodarsko planiranje preko učinkovite uporabe zemljišča (Beutel, 2002, str. 72).

Program se odziva na proces nacionalnega plana zaposlovanja – National Employment Action Plan, razvitega iz okvirja uskladitvene strategije zaposlovanja EU in tudi vsebuje večji integriran pristop k pospeševanju socialne vključitve. Ključni element celotne strategije je nadaljevanje skladne gospodarske rasti s povečevanjem števila delovnih mest. Veliko bo investicij v izobraževanje in usposabljanje, v varstvo otrok in infrastrukturo za rekreacijo, in investicij v vseživljenjsko učenje in razvoj spretnosti, razvoj skupnosti in storitev za družino. Cilj je odprtost zaposlovanja vsem družbenim dejavnostim. To je najboljši način za zmanjšanje revščine in socialne izključenosti. Vseeno se pa program zaveda, da zagotovitev celotnega ekonomskega okolja delovnemu mestu ni zadosten dejavnik za lajšanje revščine na območjih in povsod v družbi. Ciljne intervencije so v osnovi v regionalnih operativnih programih (OP), kjer se srečujejo s takimi problemi.

Strategija programa je nadaljevanje skladne gospodarske rasti in rasti zaposlenosti na Irskem, utrditi in izboljšati mednarodno primerjalno konkurenčnost Irske, skupaj s spodbujanjem uravnoteženega regionalnega razvoja in pospeševanjem socialne vključitve.

DRP je zasnovan z namenom, podpreti razvoj dinamičnega konkurenčnega gospodarstva skozi obdobje 2000-2006. Načrtovan je za nadaljnji gospodarski razvoj iz prejšnjih let in za okrepitev temelja za nadaljnji močen in skladen razvoj v prihodnjih letih. Osrednji izziv je implementacija javnih politik, ki bodo povečale kapaciteto irskega gospodarstva in s tem vzdrževale močen in skladen output in zaposlenost.

Odločilni izzivi so boljša distribucija sadov gospodarske rasti na regionalni ravni in povsod v družbi in primerno ravnovesje med okoljem in razvojem. Cilj irske vlade za regionalno politiko v programu je doseči bolj uravnotežen regionalni razvoj, da bi s tem zmanjšali razlike med in znotraj dveh regij (BMW in S&E regija). Cilj je tudi razvoj potenciala obeh regij in s tem prispevati k največjemu možnemu obsegu nadaljevanja blaginje države. Politike, ki zagotavljajo tak razvoj, morajo biti vzporedne s politikami, ki omogočajo skladen razvoj. Pri tem morajo upoštevati kvaliteto življenja, socialno kohezijo, varovanje okolja kot tudi zaščito naravne in kulturne dediščine.

Glavni element vladne regionalne razvojne politike bo lažjanje nadaljnjega razvoja obstoječih cestnih povezav, razvoj omejenega števila strateško nameščenih centrov, ki že kažejo potencial doseganja močne in skladne gospodarske rasti. Pri tem je izziv vzpostavitev pogojev, kjer večji mestni centri širijo gospodarsko rast bolj na široko preko obeh regij. Razvoj regionalnih prehodov je dolgoročna strategija, ki zahteva inkrementalen, planiran in konsistenten pristop k investiranju. Vseeno mora biti pristop dovolj fleksibilen, da se prilagodi na izzivajoče gospodarske in socialne pogoje (Beutel, 2002, str. 74).

Gospodarski vpliv strukturnih intervencij

V letu 2000 je bilo okoli 13000 delovnih mest odvisnih od podpore Skupnosti iz strukturnih skladov. To je ekvivalentno 0,8% zaposlenega prebivalstva. Brez celotnih sredstev iz strukturnih skladov (ciljnega območja 1) – Skupnosti, javnega in privatnega sektorja bi se celotna zaposlenost zmanjšala za 26000 mest oziroma za 1,6% delovne sile.

Z 22,8% (22,1% leta 2006) BDP-ja je bila kvota irskega investiranja v letu 2000 nad kritično mejo 20%. Vseeno je načrtovana raven le malo nad povprečjem EU (20,6% v letu 2000 in 20% leta 2003) in zagotovo ni dovolj za podporo skladne stopnje rasti v razponu 5% v drugi polovici programskega obdobja.

V obdobju 2000-2006 je pričakovana letna stopnja rasti Irske 11,5% (napoved leta 2006 4,9%). Stopnja rasti se bi zmanjšala na 10,2% (leta 2006 na 4,7%), če bi bila podpora Skupnosti nenadoma ukinjena.

V nasprotju s preteklostjo rezultati kažejo, da gospodarska rast Irske ni več odvisna od aktivnosti Skupnosti. Podpore skupnosti so v letu 2000 prispevale 0,7 odstotnih točk k dejanski rasti in celotna podpora (tudi javni in privatni sektor) približno 1,5 odstotnih točk.

Med obdobjem 2000-2006 je pričakovano, da bo irsko gospodarstvo raslo s povprečno letno stopnjo 5,94% glede na jesensko napoved iz leta 2001. Ta napoved vključuje vse intervencije ciljnemu območju 1. Brez vsakoletne podpore Skupnosti tega obdobja bi irsko gospodarstvo raslo s povprečno letno stopnjo 5,91%. Če vse intervencije za ciljno območje 1 ne bi obstajale, bi BDP rasel z letno stopnjo 5,88%. Iz makroekonomskega stališča je Irska uspela.

Črpanje strukturnih skladov iz obdobja 1989-1993 in 1994-1999 je bilo tako uspešno, da lahko Irska v prihodnosti zdrži z intervencijami ciljnega območja 1 na nacionalni ravni. To je gledano s stališča večjih razvojnih lukenj v ostalih regijah ciljnega območja 1 EU. Podpore Skupnosti za intervencije v ciljno območje 1 na Irskem bodo ponovno ocenjene in postopno ukinjene (Beutel, 2002, str. 77).

Učinek izgube podpor Skupnosti v obdobju 2000-2006 je ocenjen na 37,8%, s 26,7% zaradi povzročene uvoza iz članic EU in 11% uvoza iz tretjih držav. Celoten ponudbeni multiplikator intervencij na ciljno območje 1 Irske je ocenjen na 138,2%.

6 PRIHODNOST ČRPANJA STRUKTURNIH SKLADOV NA IRSKEM

6.1 TRENUTNA IN NASTAJAJOČA KOHEZIJSKA VPRAŠANJA

Čeprav je izrazita gospodarska uspešnost v prejšnjih letih prinesla konvergenco življenjskega standarda povprečju EU, merjena na nacionalni ravni, se Irska sooča s številnimi resnimi izzivi ekonomske in socialne kohezije. Teh izzivov se morajo lotiti, če želijo ohraniti gospodarsko konkurenčnost in družbeni kapital. Glede na to naj bi prioritete politike za naslednje programsko obdobje vsebovale (The Future of European Regional Policy – A Place for Ireland and its Regions, 2003):

- pospeševanje uravnoveženega regionalnega in prostorskega razvoja,
- soočenje z notranjo regionalno divergenco in podeželskim pojemanjem,
- ohranjanje mednarodne konkurenčnosti,
- zavarovanje prekomejne integracije,
- soočenje s socialno izključitvijo in z mestno revščino.

Pospeševanje uravnoveženega regionalnega in prostorskega razvoja

Regionalen problem znotraj Irske ostaja in se povečuje v relativnem času (glej Tabelo 5). Glede na drugo poročilo o napredku ekonomske in socialne kohezije Evropske komisije je bil BDP na prebivalca v S&E regiji 31 odstotnih točk nad tem v BMW regiji leta 1995 in vrzel se je povečala na 42,6 odstotnih točk do leta 2000. BMW regija je pretežno podeželska in v primerjavi z bolj bogato in gosto naseljeno S&E regijo prepoznavna po revni infrastrukturi in relativno šibkem gospodarstvu.

Tabela 5: Regionalni kazalci

Regionalni kazalci	EU(15)	Irska	S&E	BMW
Zaposlenost v kmetijstvu, 2001 (%)	4,1	7,0	5,3	12,0
Prijava patentov na milijon prebivalcev (povprečje 1998-2000)	140,1	70,8	80,8	42,1
Stopnja brezposelnosti mladih, 2001 (%)	15,1	6,2	5,8	7,4
Stopnja zaposlenosti, 2001 (%)	64,3	65,1	66,1	62,1
Gostota prebivalstva, 2000 (št.oseb/km ²)	118,7	54,1	75,6	30,1
Udeležba v izobraževanju (osebe, stare 25-29 let z nizko udeležbo v izobraževanju), 2001 (%)	34,2	38,5	36,0	46,2

Vir: The Future of European Regional Policy – A Place for Ireland and its Regions, 2003.

Med nedavnim obdobjem visoke rasti je bil razvoj močno usmerjen na širše območje Dublina, čeprav so nekatere druge regije doživljale premajhen razvoj in padec prebivalstva. Rast tega območja je ustvarila pomembne prepovedi in ozka grla. Hitra cenovna inflacija je vzpodbudila veliko obsežne dnevne migracije preko naraščajočih velikih območij regije, kar je vodilo v zelo prostorsko neuravnotežen in neskladen vzorec regionalnega in mestnega razvoja.

Nacionalna prostorska strategija (National Spatial Strategy – NSS) teži k odpravljanju teh neravnotežij s pospeševanjem policentričnega razvoja okoli mreže osmih regionalnih prehodov. Ta strategija je dolgoročna in bo zahtevala ohranitev investicij skozi generacijo. Vseeno samo prostorsko planiranje ne bo prineslo velikih sprememb v regionalnih neravnotežij, ampak bi moralo biti raje trdno integrirano v druge instrumente regionalne politike v sektorjih kot je industrija, izobraževanje in komunikacije.

Soočenje z notranjo regionalno divergenco in podeželskim pojemanjem

Notranja regionalna divergenca je značilna za obe regiji, S&E in BMW. S&E BDP na prebivalca vsebuje značilne intra – regionalne razlike na ravni NUTS 2 do te mere, da S&E regija spada med najrevnejše regije v državi. Zaradi podeželske značilnosti in šibke mestne strukture se neuravnoteženi prostorski vzorec razvoja znotraj BMW regije jasno pokaže v vseprisotnih problemih podeželskega upadanja na večjih delih ozemlja, ki so oddaljeni od velikih mestnih centrov. Ti intra – regionalni vzorci zahtevajo primerno odzivnost politike, med katerimi mora strategija razvoja podeželja zavzemati pomembno mesto.

Podeželske skupnosti na Irskem, kot drugje v Evropi doživljajo hitre in globoke spremembe – gospodarsko, socialno, kulturno in okoljsko. Razviti vzorci dostavnih storitev težijo k mejitvi tistih skupnosti, ki nimajo več zlahka dostopa do vrste storitev, ki so potrebne za ohranitev aktivnosti. Emigracije in padec prebivalstva so značilnost veliko območij. Prestrukturiranje je prisotno v kmetijskem sektorju. Gospodarska in socialna dobrobit ni več sinonim za razvoj kmetijstva. Obalne skupnosti, odvisne od ribištva se tudi srečujejo z negotovo prihodnostjo. Diverzifikacija podeželskega gospodarstva je postala glavni cilj javne politike. Kar je še

poseben izziv v novi ekonomiji, je pritegniti investicije na podeželska območja, ker trendi v vseh sektorjih to še otežujejo. V primerih perifernih podeželskih območij so ti problemi razdeljeni na lokalne, naravne in strukturne ovire.

Ohranjanje mednarodne konkurenčnosti

Kot otok je irska geografska lokacija trajna ovira z vidika konkurenčnosti, dostopa do trgov in transportnih stroškov blaga in zagotavljanja storitev. Obstaja značilen primanjkljaj, kar zadeva revne osnovne infrastrukture in pomanjkanja poslovnih storitev, in za posameznike. To so kohezijski indikatorji, kjer irske regije značilno zaostajajo za bolj razvitimi regijami EU.

Visoka gospodarska rast nedavnih let je ustvarila zelo značilen infrastrukturni primanjkljaj, še posebno na večjem območju Dublina in večjih mestnih centrih. To vpliva na stroške podjetij in s tem na konkurenčnost, ki bo zahtevala nadaljnjo visoko raven investiranja v ceste, prevozna sredstva, okolje, telekomunikacije in energetiko. Mednarodna konkurenčnost številnih značilnih domačih podjetij je majhna in se bo verjetno še naprej poslabševala. Tu je odsotno predvsem povečanje kapacitete za raziskave, za razvoj tehnologije in inovacije. Konkurenčni problemi imajo tudi jasne regionalne dimenzije, kjer je posebna potreba po pospeševanju tehnoloških inovacij v bolj nerazvitih regijah in zagotavljanje potrebne infrastrukture za podporo konkurenčnosti njihovih podjetij.

Zavarovanje prekomejne integracije

Prekomejna integracija je bila ključna prioriteta politike, tako na severu kot na jugu. Bila je tudi prioriteta za EU, tako v splošnem kontekstu programa INTERREG in v bolj posebnem kontekstu uspešnih programov strukturnih skladov, vključno s PEACE programi za Irsko in Severno Irsko. Prekomejno sodelovanje se mora tudi povečati na pomorskih mejah, še posebno med regijami na vzhodni in jugozahodni obali – imajo direktno povezavo z Veliko Britanijo in kontinentalno Evropo. To pomeni, da morata ostati prekomejna integracija in razvoj prioriteta za naslednje programsko obdobje.

Soočenje s socialno izključitvijo in z mestno revščino

Koncentracija revščine – skupnosti doživljajo visoko stopnjo revščine, dolgoročne brezposelnosti, zgodnja prekinitve šolanja, majhna udeležba v izobraževanju, odvisnost od drog in kriminal – še naprej obstaja v irskih mestih. Medtem ko so mesta "motorji" regionalnega razvoja, skrivajo veliko socialnoekonomskih in okoljskih problemov, na primer prevelike zahteve za provizije storitev, pomanjkanje dovoljene domače ponudbe in močni pritiski na obstoječo infrastrukturo, ki mora biti vpeljana v obširen integriran pristop.

6.2 MESTO IRSKE V NASLEDNJEM PROGRAMSKEM OBDOBJU 2007-2013

Trenutno programsko obdobje črpanja strukturnih skladov (2000-2006) se približuje zadnjemu delu. V EU in ostalih pristopnih članicah poteka razprava glede prihodnosti regionalne politike EU po letu 2006. Naslednja faza reforme bo verjetno prinesla nadaljnje pomembne spremembe v regionalni politiki EU in strukturnih skladih, posebno iz vidika širitve EU. Spremembe bodo vključevale izzive in potencialne priložnosti za Irsko in njene regije. Reforma bo imela zelo pomembne posledice za Irsko, ki je imela veliko koristi od strukturnih skladov zadnjih petnajst let. Nujno je, da regionalni interes na Irskem aktivno prispeva tej politični razpravi. Evropska komisija je v tretjem kohezijskem poročilu (2004) postavila delovni okvir za prihodnost regionalne politike EU po letu 2006. Proti koncu leta 2004 ali na začetku leta 2005 bo Komisija objavila Agendo 2007 in finančno perspektivo za naslednje programsko obdobje.

Jasno je, da je širitev prinesla veliko povečanje regionalnih razlik in bo predstavljala velik izziv za kohezijsko politiko EU. V novi EU bo Irska uvrščena med najbolj bogate članice EU z vidika povprečnega BDP-ja na prebivalca. Največji vplivi širitve bodo: število prebivalcev Unije se bo povečalo za 28%, agregatni BDP se bo povečal za samo 5%, povprečni BDP na prebivalca Unije se bo zmanjšal za 18,5% in razmerje BDP na prebivalca med najbolj bogatimi in najmanj bogatimi regijami se bo spremenilo iz 2,1:1(EU 15) na 4,5:1(EU 25) in na 5,8:1(EU 27).

Z vidika oblikovanja regij je veliko število scenarijev. Verjetno bo v prihodnji politiki pet klasifikacij za regije: ciljno območje 1 – sem bodo spadale regije novih držav članic in nekaterih obstoječih; regije ciljnega območja 1 v prehodu (statistični učinek); regije ciljnega območja 1 v prehodu (učinek rasti); status ciljnega območja za najbolj zunanje regije; regije ciljnega območja 2. Zaradi medsebojne povezave bodo odločitve glede teh petih kategorij obravnavane kot paket.

Pojavila se bo potreba po boljši koordinaciji med regionalno politiko in drugimi sektorskimi politikami, ker je dokazano, da regionalna politika pomaga razvijati boljše sinergije med različnimi sektorskimi politikami in jim daje prostorsko dimenzijo, ki okrepi dodano vrednost intervencije EU. V irskem kontekstu je udeležba v regionalni politiki EU zagotovila okvir za boljše sodelovanje med sektorskimi politikami in znotraj prostorske dimenzije.

Posledica izgube statusa ciljnega območja 1 bo verjetno pomembnejša glede na ostale politike Unije, kot so državne regionalne pomoči. Irska ponuja veliko konkurenčnih prednosti za podjetja, ki želijo razviti poslovanje v državi in finančne spodbude so le ena od komponent paketa. Kljub temu so take spodbude pomembne iz vidika pospeševanja regionalnega razvoja znotraj Irske in pod trenutnimi pravili bo izguba ciljnega območja 1 pomenila veliko nasprotje

v ravneh plačljivih pomoči v bolj nerazviti BMW regiji. To bo tudi problem v delih S&E regije. Pravila državnih regionalnih pomoči bodo morala biti ponovno postavljena v kontekstu regionalne politike po letu 2006. To bi lahko predstavljalo priložnost za oblikovanje politike državnih regionalnih pomoči bolj v smeri potreb regionalnega razvoja na Irskem.

Pod trenutnim kriterijem je velika verjetnost, da noben del Irske ne bo prejel statusa ciljnega območja 1 po letu 2006. Ta scenarij bo ustvaril precejšnje težave glede na obstoječe regionalne razlike. Jasno je, da bodo še naprej pomembne regionalne razlike znotraj Irske in znotraj regij na Irskem, tako na ravni NUTS 2 in NUTS 3. Še vedno bo precejšnja zahteva po investiranju, da bi se s tem rešil problem revne osnovne infrastrukture. Brez take investicije se lahko izkaže, da bo Irska zelo težko ohranila skladno pot rasti v prihodnjih letih.

Udeležba Irske v prihodnosti – nekatere ključne zahteve so: primerne priprave za regije, ki se oddaljujejo od ciljnega območja 1; ciljno območje 2, ki zagotavlja, da regije pridejo iz statusa ciljnega območja 1 uspešno in se lahko lotijo ostalih problemov, ki so spodkopali njihovo konkurenčnost; aktivno sodelovanje znotraj prihodnje regionalne politike, da bi nadaljevali z dobrim vodenjem na podnacionalni ravni in z učinkovitim partnerstvom za regionalni razvoj; nadaljevanje poudarka na prekomejnem in znotraj regionalnem sodelovanju s povečanimi viri.

Irska je imela velike koristi od sodelovanja v regionalni politiki EU, posebno kar zadeva okrepitev gospodarske integracije znotraj Unije. Vseeno lahko rečemo, da ima Irska še vedno možnost za nadaljnji napredek na področjih vodenja, regionalne integracije in premostitve regionalnih razlik.

Na Irskem so bila dolgo vprašanja vodenja na podnacionalni ravni, še posebno regionalni ravni, povezana z režimom strukturnih skladov. Proces regionalizacije na Irskem se je razvil med zadnjimi tremi programskimi obdobji. Prihajajoče reforme strukturnih skladov imajo velik pomen za prihodnost regionalizacije in regionalnega razvoja na Irskem. Program strukturnih skladov se je na Irskem razvil iz nacionalnih sektorskih programov v kombinacijo nacionalnih in regionalnih programov. Nadaljevanje tega procesa lahko vključi nadaljnjo teritorializacijo programov in polno integracijo sektorskih programov na regionalni ravni.

Novo ciljno območje 2 bo izziv za Irsko z vidika, kako in v kakšnem obsegu bodo upravičene regije opredeljene, prizadevanja za prioritete in kako bo prirejena implementacija. Potrebna bo nacionalna razprava glede teh vprašanj in verjetnih finančnih in administrativnih implikacij.

Pojavlja se želja po poenostavitvi implementacije različnih strukturnih skladov. Postavitev enega samega sklada in s tem zmanjšanje številnih pravil, ki se nanašajo na trenutne sklade, bo naredila manj kompleksen proces implementacije in bo potencialno olajšala regionalno sodelovanje pri vseh fazah implementacije.

Dogovori za implementacijo strukturnih skladov na Irskem se razvijajo v smeri tripartitnega modela. Model bo moral razviti vnaprej povečan poudarek na take pogodbe na strani Evropske komisije in tudi poenostaviti in racionalizirati upravljanje. To bo zahtevalo razmislek, kdo bo igral kakšno vlogo (na regionalni ravni) pri pripravi novih programov in njihove implementacije po letu 2006.

Uporaba tripartitnih pogodb bo dobrodošel razvoj, da se omogoči večja fleksibilnost v smislu implementacije in dodane vrednosti z vidika večje udeležbe in sodelovanja na regionalni ravni. Čeprav je njihov potencial za prijavo na Irskem lahko omejen, razen če so povečani človeški in finančni viri teh oblasti.

7 VPLIV STRUKTURNIH SKLADOV

V nadaljevanju bom predstavila vpliv strukturnih skladov. Uporabila sem metodologijo ocenjevanja vpliva strukturnih skladov na dva načina. Eden je preko neposrednega in posrednega učinka na gospodarstvo Irske in drugi preko tako imenovanih kanalov, ki so vplivali na večjo kohezijo in s tem konvergenco.

7.1 NEPOSREDEN IN POSREDEN UČINEK NA GOSPODARSTVO

Proces strukturnih skladov EU ima tako neposreden kot posreden učinek na gospodarstvo. Poraba strukturnih skladov poveča povpraševanje v obdobjih črpanja, kjer so sredstva potem investirana. Poveča potencial gospodarstva dolgoročno. Vseeno je imel proces strukturnih skladov tudi pomemben vpliv preko spodbujanja sprememb v administrativnem in političnem sistemu.

7.1.1 ADMINISTRATIVNA SPREMEMBA

Povečano financiranje pri prvem CSF-ju je spodbudilo vlado k povečanju javnega investiranja iz zelo nizke ravni v poznih osemdesetih letih. Brez take spodbude bi Irska utrpela podinvestiranje v luči hitre rasti preteklih let. To je imelo pozitiven vpliv na celoten položaj javne politike.

Proces samega CSF-ja je tudi vzpodbudil seznanitev z učinkovitim dolgoročnim planiranjem javnih investicij. V preteklosti so se investicijski projekti končali in začeli z vrsto kratkoročnimi ekonomskimi pritiski na vlado, kar je imelo za posledico značilno izgubo virov. Sedaj oblikovanje DRP in njegova implementacija brez prekinitev vodi v bolj racionalno alokacijo virov. Poleg tega je potrebno preko Evropske komisije postaviti ocenjevalne postopke, da je denar držav plačnic dobro porabljen. To je pomagalo spremeniti način, kako administracija pristopa k javni porabi. V preteklosti se je pojavljalo vprašanje, potem ko je bila sprejeta količina sredstev v parlamentu, ali je bil denar porabljen v skladu s

predpisi. Sedaj je povečan interes za ocenjevanje učinkovitosti porabe. Te ocene so bile objavljene, medtem ko niso bile vedno upoštevane, so pa imele pomemben vpliv na politiko (Fitz Gerald, 1998, str. 10).

Pristop programa k javnim investicijam se je tudi nagibal k temu, da bi se osredotočili na posebne politične probleme, vključili javne uslužbence v proces planiranja z upoštevanjem širših implikacij posameznih meritev. Na primer, vsak operativni program pod CSF ima nadzorni odbor, sestavljen iz javnih uslužbencev, predstavnikov Komisije, nekaterih predstavnikov zunanjih interesov in v primeru velikih programov je tudi neodvisni ocenjevalec, ki poroča odboru in ne vladi. Največjo odgovornost za odločitve o porabi ima irska vlada, udeležba Komisije pa je pomagala spodbuditi domače odločevalce k meritvam, ki so zaželeni pri ekonomskem kriteriju. Dolgoročna udeležba ključnih uradnikov EU v procesu, je tudi pomagala zagotoviti nadaljevanje v sprejemanju odločitev (Fitz Gerald, 1998, str. 12).

7.1.2 GOSPODARSKI VPLIV

CSF s financiranjem porabe prizadene gospodarstvo tako z vplivom na domače povpraševanje po blagu in storitvah kot tudi s trajnim vplivom na kapaciteto proizvodnje gospodarstva. Začetni vpliv CSF-ja na irsko gospodarstvo se pojavi, ko so skladi porabljeni za nakup blaga in storitev. Zelo velika količina porabe, financirane s strani CSF-ja pomeni, da je precejšen domači vpliv. Investicija v infrastrukturo je še posebno velika determinanta outputa gradbenega sektorja (Fitz Gerald, 1998, str. 13).

Vpliv s "strani povpraševanja" je prisoten tako dolgo, dokler se poraba pomoči nadaljuje. Začetni vpliv povpraševanja je na splošno večji kot vpliv s strani ponudbe. Zaradi njegovega trajanja, le če se poraba nadaljuje, bo dolgoročen vpliv na gospodarstvo odvisen od povečanja potenciala proizvodnje. To povečanje je doseženo zaradi financiranja investicij preko CSF-ja.

Prisotni so štirje kanali, preko katerih CSF vpliva na gospodarstvo. Trije kanali vključujejo pomemben vpliv na dolgoročni potencial ponudbe irskega gospodarstva. Četrty, dohodkovna podpora, ima malo verjeten tako trajen vpliv. V nadaljevanju sledi razlaga teh gospodarskih mehanizmov (Fitz Gerald, 1998, str. 14).

Človeški kapital

Vpliv s strani ponudbe investicij človeškega kapitala, financiranih od EU prizadenejo gospodarstvo na številne različne načine. Prvič, poveča produktivnost delovne sile. Drugič, izboljša udeležbo določenih skupin na trgu delovne sile, na primer žensk, dolgoročno brezposelnih in invalidov. Tretjič, vpliva na možnosti nove delovne sile na trgu dela in ima učinek preko migracije na ponudbo delovne sile.

Povečanje povprečne udeležbe delovne sile v izobraževanju neposredno poveča produktivnost. Podjetja, ki bi imela lokacijo lahko drugje, izberejo Irsko za svoje poslovanje in s tem povečajo zaposlovanje kvalificirane delovne sile.

Donosi izobraževanja za posameznike se niso veliko spremenili skozi obdobje prvega CSF-ja, kljub velikemu povečanju ponudbe kvalificirane delovne sile. Zadnje delo od Callana in Harmona (1997) nakazuje, da ko so bili vsi drugi dejavniki kontrolirani, so se donosi dejansko povečali. To pokaže, da se je v večini razvitega sveta od osemdesetih let povpraševanje po kvalificirani delovni sili tudi znatno povečalo. Rezultat tega je, da je bil donos investicije v izobraževanje in usposabljanje skozi prvo in drugo programsko obdobje zelo visok.

Povečanje človeškega kapitala je tudi vplivalo na stopnjo udeležbe žensk. Ženske z boljšo izobrazbo (v povprečju so bile ženske na Irskem v zadnji polovici prejšnjega stoletja rahlo bolj izobražene kot moški) imajo veliko višjo stopnjo udeležbe kot tiste, ki so pustile šolanje z minimalnimi kvalifikacijami ali brez kvalifikacij. Torej je porast človeškega kapitala posledično povzročil nadaljnjo povečanje ponudbe kvalificiranih delavcev. Ena izmed ocen (Fahey, Fitz Gerald, 1997) predlaga, da je do tretjine porasta udeležbe žensk prispevalo k povečanju izobraževanja mladega prebivalstva.

Stopnja brezposelnosti nekvalificiranih je zelo visoka. S povečanjem izobraževanja tistih, ki bi drugače prekinili šolanje, povečanje človeškega kapitala spremeni status posameznika iz brezposelnega v zaposlenega. Čez prihodnjih nekaj let bo samo ta učinek pričakovano posledično zmanjšal stopnjo brezposelnosti za 0,3 odstotne točke letno (Fitz Gerald, Kearney, Shortall, 1997). Zmanjšanje bremena javnih financ je pri tem znatno in pridobitev je videna s povečanjem outputa, povzročenim s povečanjem zaposlenosti.

Izkušnje so pokazale, da na Irskem v preteklih letih tisti, ki imajo človeški kapital, ne ostanejo brez dela; ali dobijo zaposlitev ali se odselijo. Tisti, ki nimajo dobre izobrazbe, nimajo perspektive ne na Irskem tako izven nje. Investicija CSF-ja v pomoč doseganja kvalifikacij prispeva k zmanjševanju števila brezposelnih na Irskem.

Investicije v infrastrukturo

Pojavljajo se v različnih oblikah: povečana poraba za ceste in pristanišča; povečano investiranje v sanitarne storitve; povečane investicije v komercialne dejavnosti kot sta energetika in telekomunikacije. Te investicije bodo imele najprej vpliv na gospodarstvo preko povečanega povpraševanja po gradbenih storitvah.

Na strani ponudbe lahko pričakujemo, da bodo imele investicije v infrastrukturo večji dolgoročni vpliv. Tukaj se pojavi negotovost, ker imajo lahko investicije v infrastrukturo velik nelinearen vpliv na gospodarstvo (lahko so povečani donosi obsega). Na primer, provizija izboljšanih cest ima lahko majhen vpliv, če bodo te večino služile premiku

prometnih zastojev iz enega mesta v drugo. Vseeno ima lahko dokončanje glavne cestne povezave zelo velik učinek na čas potovanja in s tem tudi na industrijske stroške.

Znotraj modela so učinki investiranja v infrastrukturo na gospodarstvo implementirani preko spremembe v stroških proizvodnje industrijskega sektorja. Na Irskem zmanjšanje stroškov produkcije poveča konkurenčnost, kar vodi do povečanja outputa in zaposlenosti na dolgi rok. Zmanjšanje transportnih stroškov bo tudi zmanjšalo stroške uvoza. Vseeno pa to zmanjšanje ne bo imelo večjega učinka na količino uvoza, ki je že tako velika.

Pomoči privatnemu sektorju

V splošnem je pomoč dana v obliki podpore ali subvencije, oblikovane za spodbudo privatnega sektorja k izvedbi določenih investicij, ki so visoko zaželeno ali strateško pomembne. Te pomoči imajo obliko pobud za širitev ali razvoj nove industrije. Take meritve imajo najprej vpliv na gospodarstvo, ko imajo podjetja koristi od subvencij s tem, da izvršijo porabo za določeno investicijo.

Če kvantificiramo vpliv na investicijsko obnašanje, MT model (ESRI srednjeročen model) zagotavlja dobro orodje za proučevanje dolgoročnega vpliva strani ponudbe, kar je videno v povečanju produkcijskega potenciala gospodarstva. Povečanje potencialne ponudbe posledično poveča izvoz in zaposlenost na dolgi rok.

Agregatni učinki

Izboljšanje plačilne bilance in zahteve državnega dolga, ki se bo pojavila kot stranski produkt CSF-ja, moramo tudi vzeti v obzir. Povečanje rasti in zaposlenosti, financirane preko skladov, bo zmanjšalo določene vidike državne porabe in povečalo davčne prihodke. Rezultati teh posrednih sprememb ponavadi več kot izravnajo stroške vlade pri financiranju porabe programa. Odvisno od uporabe koristi za plačilno bilanco in bilanco javnega sektorja, lahko le-te prispevajo k stopnji rasti na srednji rok. Na primer, če so te posredne koristi uporabljene za poplačilo tujega dolga, potem bodo prihodnje obresti plačila dolga zmanjšane. Koristi te investicije v zmanjšanje dolga se pojavijo kot povečanje BNP-ja (vendar ne BDP-ja).

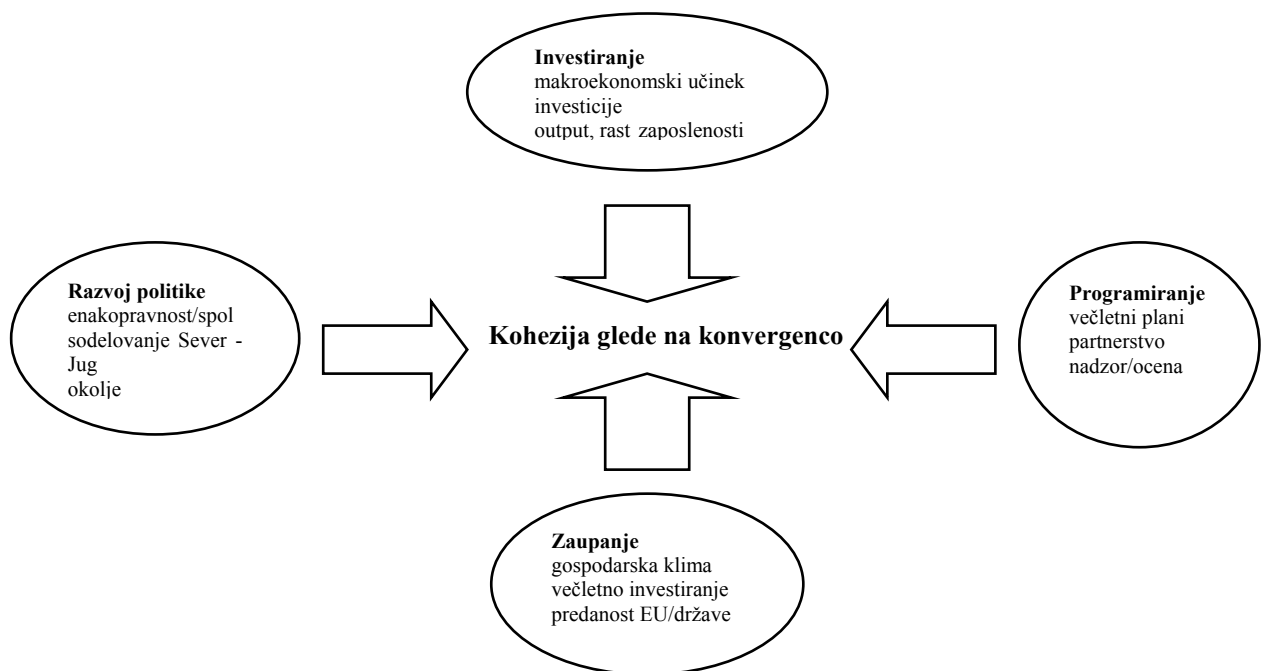
7.2 OSNOVNI KANALI VPLIVOV STRUKTURNIH SKLADOV EU

Strukturni skladi EU so vplivali na gospodarstvo regij preko štirih glavnih kanalov (ti učinki so povzeti v Sliki 3).

Makroekonomski učinek: celoten makroekonomski učinek, ki je opisan v ESRI makroekonomskih analizah. Učinek politike: pozitiven učinek razvoja politike, kjer je obstoj strukturnih skladov in zahteve, ki jih obkrožajo, vpeljal in okreplil razvoj politike na področjih spola, okoljevarstva, R&R in sodelovanja sever-jug s Severno Irsko. Učinek programiranja:

pozitiven učinek programiranja porabe, ki je prispeval k seznanitvi večletnega programiranja in k nadzoru in ocenjevanju. To je povečalo izboljšanje planiranja, izboljšalo razumljivost preko področij OP in je ustvarilo večjo kulturo in sprejem nadzora in ocenjevanja. Učinek zaupanja: prisotno je bilo večje zaupanje, odsevajoč večletno programiranje in konsolidacijo odnosa Irske z EU. To je zagotovilo irskim in prekomorskim investitorjem zaupanje, da so bili večji večletni programi infrastrukturnih sprememb v obdelavi, da so se začeli podobni večletni programi investiranja v socialni kapital, da je bila prisotna močna naklonjenost EU irski koheziji in konvergenci in da je bil ta izziv pozitivno sprejet na Irskem.

Slika 3: Osnovni kanali vplivov strukturnih skladov EU



Vir: Fitzpatrick, 2003, str. 115.

7.3 NAUKI IZ IRSEKIH IZKUŠENJ

Imamo dva niza naukov iz irskih izkušenj črpanja strukturnih skladov, ki so koristni za širšo javnost (Fitz Gerald, 1998, str. 17):

- nauki, ki se nanašajo na prioritete za investiranje;
- nauki, ki se nanašajo na sam proces strukturnih skladov.

Irska izkušnja pri črpanju strukturnih skladov vključuje znatno število študij, ki so ocenjevale učinkovitosti porabe teh sredstev in ki so preučile primernost prioritete za prihodnjo porabo. Te študije so v splošnem priporočile, da bi morale investiranje v človeški kapital ostati visoka prioriteta. Pretekle investicije v izobraževanje in usposabljanje, ki so bile delno financirane s strani EU, so pomembno prispevale k trenutnemu uspehu irskega gospodarstva. Znotraj tega širokega območja investiranja so zaporedne študije priporočale, da je potrebno dati prednost investiranju, ki bo imelo učinek na tiste, ki zapustijo sistem izobraževanja z omejenimi

kvalifikacijami. Kot rezultat tega je že bila preusmeritev prioritet, katere imajo trenutno poudarek na brezposelnosti.

Če pogledamo naslednji korak v procesu strukturnih skladov, kot je zapisano v Agendi 2000, se bo število regij prejemnic spremenilo z vstopom novih članic v EU. Kot del prehoda v tržni sistem, javni sektor v teh gospodarstvih doživlja radikalno spremembo in njihovi izobraževalni sistemi so pod velikim pritiskom. Na osnovi irskih izkušenj je investiranje v človeški kapital ključno za pospeševanje dolgoročne konvergence. Tako bi morala biti investicija v človeški kapital pomembna prioriteta za nove članice, uporabna za njihovo prihodnjo alokacijo strukturnih skladov.

Na Irskem je drugo najpomembnejše prioriteto področje za prihodnje investiranje stvarna infrastruktura, še posebno v transportu. Medtem ko je uspeh investiranja v izobraževanje očiten v zelo velikih stopnjah rasti, je potreba po povečanju investicij v transportno infrastrukturo postala nujnejša. To se odraža v povečani alokaciji na to področje aktivnosti v sedanjem CSF. Izgleda, da bo to področje ostalo ključna prioriteta, karkoli se zgodi v obdobju po letu 2006, za nadaljnjo javno investiranje še naslednje desetletje (Fitz Gerald, 1998, str. 18).

Manjša prioriteta je bila v investicije za pomoč industrijskemu sektorju. V splošnem je veljalo, razen če je bil jasan dokaz tržnega neuspeha, da je bila pomoč EU privatnim investicijam šibka.

Študija irske izkušnje predlaga, da skladi EU ne bi smeli biti alocirani za financiranje komercialnih projektov infrastrukture, kjer so lahko stroški investicije pokriti preko uporabnikov.

Načelo dodatnih pomoči, da naj bi bili vsi skladi EU namenjeni za novo investicijo, je glavno v procesu strukturnih skladov, skladi naj bi naredili spremembo. Vseeno je lahko ta pristop rahlo preprost. Časovnost velikega povečanja sredstev strukturnih skladov EU (okoli leta 1990) se je izkazala še posebno primerna za Irsko. Če bi se povečanje zgodilo prej (v osemdesetih letih), bi lahko bili transferji vključeni v financiranje tekoče porabe. Namesto tega je bila do konca osemdesetih let raven javnih investicij na zgodovinsko nizki ravni in kot rezultat je povečanje sredstev strukturnih skladov pomagalo dvigniti povečanje investicij v infrastrukturo, tako da je bilo v obdobju 1989-1993 veliko povečanje investiranja.

V prihodnosti se bo na Irskem izvrševalo vrsto projektov, ki so upravičeni do sredstev EU, vendar teh bo veliko več kot količine razpoložljivih sredstev. To pomeni, da se irska vlada in Evropska komisija lahko učinkovito pogajata glede tega, kateri projekti bodo upravičeni do sredstev EU in kateri bodo samo predmet financiranja države. Pod temi pogoji je zadeva dodatnih pomoči brez pomena.

Posledica tega dejstva je, da strukturnim skladov ni treba ustvariti stvarne investicije, da so lahko učinkovito uporabljeni za poplačilo javnega dolga (z zmanjšanjem državne porabe za investicije v infrastrukturo). To pomeni, da je oportunitetni strošek financiranja vlade identičen javnim sredstvom, zbranih od davkoplačevalcev. Iz tega sledi, da če je vlada že alocirala sklade za investiranje na racionalni osnovi, prihod prejemnikov strukturnih skladov ne bi smel imeti za posledico spremembo v obnašanju. Poleg tega, če bi bile nacionalne oblasti optimistične pri njihovi alokaciji lastnih skladov z vztrajanjem na dodatnih pomočeh, bi Komisija vztrajala, da so projekti z nesprejemljivo nizko stopnjo donosa glede na standarde nacionalnih oblasti implementirani (Fitz Gerald, 1998, str. 19).

Imamo tri nize okoliščin, kjer je načelo dodatnih pomoči še vedno lahko smiselno:

- če se cilji EU razlikujejo od ciljev, ki jih ima vlada prejemnice;
- če ima EU boljše informacije o verjetni stopnji donosa investicije kot nacionalne oblasti;
- če so investicijske odločitve vlade prejemnice optimalne v pogojih njihovih lastnih ciljev.

Če nobena od teh okoliščin ni dosežena, potem bodo strukturni skladi dosegli enak vpliv, kot če bi bili preneseni neposredno na vlado prejemnice in jih ona v zameno uporabi za zmanjšanje domačega izposojanja. Vseeno lahko trenuten proces "doda vrednost" preko pomoči izboljšanja domačega sprejemanja odločitev. Dana trenutna struktura sprejemanja odločitev je lahko pomembna za naslednji CSF, predpostavljajoč celotno zmanjšanje financiranja, da se jo porazdeli na malo po veliko projektih. S tem bo zagotovljeno, da so nekateri želeni deli trenutnega postopka odločanja obdržani. Kakorkoli, to se lahko doseže učinkoviteje, če je bil ekspliciten pogoj za transfer raje razvoj primerne administrativnega postopka za domače prioritete investiranja, kot pa iz tega narediti slučajen izid (kot sedaj).

Možna utemeljitev za trenuten postopek, kjer so posamezni programi ali projekti eksplicitno financirani s strani EU je, da daje EU visoko javno prepoznavnost. To je zaželeno, ker se s tem ne ustvari samo dober imidž, ampak tudi, da je volivcem v regijah jasna pogojna in v bistvu začasna narava teh transferjev.

Oddaljena zadeva je zahteva za sofinanciranje iz državnih virov do višine 25 odstotkov ali več za vsak projekt. S povezavo financiranja EU neposredno s projekti je ta zahteva sofinanciranja pomemben dejavnik pri ustvarjanju zmede med organizatorji projektov (vključno oddelki vlade) glede mejnih stroškov projektov, podprtih s strani EU. Skupna vsota CSF financiranja je več ali manj fiksirana. Dejstvo, da je projekt upravičen do pomoči EU ne zmanjša oportunitetnega stroška skladov, ker bo vedno dovolj projektov za črpanje razpoložljivih skladov. To bistvo ne razume veliko prejemnic v procesu odločanja, oni vidijo te sklade kot zastonj vire.

V preteklosti je močna širitev pobud Skupnosti predstavljala probleme. V prihodnosti bi morale biti integrirane v celotno planiranje okvirja CSF.

En vidik pristopa Evropske komisije k CSF na Irskem, ki je predstavljal nekatere probleme v preteklosti, je vztrajanje pri ukvarjanju neposredno z lokalnimi razvojnimi skupinami. Lokalna demokracija na Irskem je šibka in vztrajanje EU pri lokalni udeležbi v sprejemanju odločitev je imelo za rezultat ustanovitev ad hoc skupin, ki imajo moč določanja prioritet za majhen del transferjev. Ta proces je šel učinkovito mimo regionalne vladne strukture. V prihodnosti je zaželeno, da je ta pristop spremenjen iz naslednjih razlogov (Fitz Gerald, 1998, str. 21). Prvič: kontrola upravičenosti koriščenja sredstev (accountability). Resna nevarnost je, da lahko seznanitev z novimi nepreizkušenimi strukturami, vključujoč ad hoc skupine, poveča probleme na tem področju. Fitz Gerald in Keegan (1993) sta priporočala, da je obstoječa lokalna vladna struktura lahko uporabljena, ker je vendarle predmet demokratične kontrole in ima zaščite proti korupciji. Drugič: primerna stopnja donosa. Vsi načrti, ki so bili lokalno odobreni, morajo prikazovati, da bodo verjetno dosegli benchmark - nacionalno stopnjo donosa. Tretjič: izogibanje mrtvi izgubi. Vsi načrti, ki so bili lokalno odobreni, morajo kazati, da imajo vključeno minimalno mrtvo izgubo. Predlagani načrti se ne bodo izvrševali brez financiranja iz CSF-ja. Četrty razlog je brez nadomestitev. Vsi načrti, ki so bili lokalno odobreni, morajo kazati, da imajo vključeno minimalno tveganje nadomestitev. To pomeni, da ne bodo končali v drugem podjetju, izločeni iz poslovanja drugje v državi.

8 SKLEP

Irška je majhna odprta ekonomija na velikem integriranem evropskem trgu. Že od vsega začetka članstva (l. 1973) v EU je prejemnica finančne pomoči EU. Ta pomoč je poleg drugih dejavnikov (npr. izdatnih tujih investicij, enotnega evropskega trga, izobražene delovne sile, tehnološke delovne sile, tehnoloških inovacij itd.) pripeljala Irsko od ravni 65% do današnje ravni skoraj 130% BDP na prebivalca povprečja držav članic EU. Irška je bila do začetka devetdesetih let prejšnjega stoletja med najbolj centraliziranimi državami v EU. S prenovo regionalne strukturne politike EU po letu 1988 pa se je na Irskem začel proces regionalizacije, ki je omogočil izvajanje regionalne strukturne politike, za katero ni značilna mreža regionalnih razvojnih agencij po regionalnih upravah, ampak se je vse več pristojnosti iz centralnih oblasti prenašalo na lokalne in regionalne oblasti. To je tudi omogočilo uspešnejše in učinkovitejšo izrabo razpoložljivih sredstev skladov EU. Model upravljanja skladov EU je sestavljen iz dveh vrst vmesnih organov, in sicer vmesnih ministrstev in implementacijskih (državnih) agencij. V praksi je pristojnost implementacije programov skladov EU v veliki meri prenesena na državne agencije, ki ob podpori upravljaljskega organa uresničuje prioritete, dogovorjene v programskem dokumentu CSF. Irske izkušnje kažejo, da je uspešnost pri črpanju sredstev skladov EU v prvi vrsti odvisna od zavezanosti vseh sodelujočih, posebno vodilnih organov, pri njihovi implementaciji.

Irska sedaj že veliko let doživlja izjemno rast bruto domačega proizvoda in drastičen padec brezposelnosti do obsega, da ni več upoštevana kot "kohezijska" država. Kako so strukturni skladi prispevali k temu razvoju? Prisoten je bil postopen razvoj proti regionalnemu razvoju med tremi programskimi obdobji. V programskem obdobju 1989-1993 je bila strateška prioriteta DRP/CSF nadaljnji razvoj na nacionalni ravni cilj, ki je bil postavljen glede na dejstvo, da je bila Irska določena kot ena NUTS 2 regija za namene strukturnih skladov, od kar je bil vzpostavljen ESSR leta 1975. Programsko obdobje 1994-1999 je bilo obdobje konsolidacije in nadaljevanje dosežkov iz prvega programskega obdobja, strategija razvoja je bila zopet na nacionalni ravni kot pa regionalni. To obdobje je bilo zelo uspešno v cilju nadaljnjega nacionalnega razvoja in sofinanciranje investicij preko CSF je prispevalo k konvergenci življenjskega standarda med Irsko in ostalim delom EU. ESRI makroekonomski model navaja, da je dolgoročni strukturni vpliv prvih dveh CSF-jev dvig irskega BNP-ja za okoli dve odstotni točki nad ravnijo, ki bi bila dosežena brez njiju. Vpliv na zaposlenost je bil ocenjen tudi zelo pozitivno. V programskem obdobju 2000-2006 je strateško pomemben uravnotežen regionalni razvoj. Prvič je bil DRP, vključno s strukturnimi skladi in z njimi povezanimi investicijami s strani države, alociran glede na novo strukturo NUTS 2. Predstavljeni so bili tudi regionalni programi. Ta proces sta spremljala nova administrativna in upravljavška dogovora z vsako regionalno skupščino, odgovorno za upravljanje z regionalnim programom in vzpostavitev nadzornega odbora.

Strukturni skladi so bili tako uspešno uporabljeni na Irskem iz naslednjih razlogov: prvi razlog – podpora strukturnih skladov je bila integrirana v okvir skladne nacionalne politike kot je pojasnjeno v drugem kohezijskem poročilu; drugi razlog – časovnost je bila zelo pomemben dejavnik; postopno povečevanje sredstev strukturnih skladov v zgodnjih devetdesetih letih je zagotovilo resnično in psihološko konjunkturo na kritični točki gospodarske transformacije, s tem dovoliti zadovoljivo investiranje na točki, kjer bi bil drugače zahtevan nadaljnji "retrenchment"; tretji razlog se nanaša na prioritete investiranja in še posebno pomembnost povezana z investiranjem v človeške vire, izobrazbo in usposabljanje, kar je bil ključni dejavnik pri ustvarjanju privlačnosti Irske za tuje neposredne investicije in kar je bilo olajšano preko strukturnih skladov. Irska je glede tega edinstvena med kohezijskimi državami, saj je alocirala do 35% svojih sredstev strukturnih skladov v investicije v človeške vire v primerjavi s povprečjem okoli 25% za ostale kohezijske države. Četrti razlog pa je, da so bile izkušnje Irske s strukturnimi skladi zelo pozitivne iz vidika procesa. "Acquis" strukturnih skladov je imel zelo koristen učinek na vodenje in javno administracijo na področjih kot je nadzor in ocenjevanje, večletno programiranje in socialno in regionalno partnerstvo, ki je bilo ustanovljeno kot povezan del programiranja strukturnih skladov na Irskem.

Dohitevanje in zelo hitra rast zahtevajo ugodno institucionalno, politično in zunanje okolje, kar je Irska skozi posamezna programska obdobja uspela zagotoviti. Lahko rečemo, da so bila devetdeseta leta "zlata leta" za Irsko v pogojih gospodarske rasti. Zmanjšanje sredstev strukturnih skladov bo za Irsko neugodna sprememba, ki se bo zgodila prej ali slej. Irska je v

tem smislu na nek način "žrtev" lastnega uspeha. Vendar se lahko prizna velika pomembnost transferjev za irsko gospodarstvo in tako lahko vse svoje pridobljene izkušnje prenese na druge razvijajoče države.

LITERATURA

Aristovnik Aleksander: Črpanje skladov EU na Irskem - izkušnje za Slovenijo. Organizacija, Ljubljana, 37 (2004), 1, str. 22-30.

Barry F., Bradley J., Hannan A.: The Single Market, The Structural Funds and Ireland's Recent Economic Growth.

[URL: <http://www.ucd.ie/economic/staff/barry/papers/jcms.PDF>], 14.3.2004.

Beutel Jörg: The economic impact of objective 1 interventions for the period 2000-2006. Final Report to the Directorate General for Regional Policies. European Commission.

[URL:

http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/objective1/final_report.pdf], 14.3.2004.

Crafts Nicholas, Toniolo Gianni: Economic growth in Europe since 1945. Cambridge : Cambridge University Press, 1996. 600 str.

Filipčič Tjaša: Kako je vključitev Irske v EU vplivala na njen gospodarski razvoj. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2003. 46 str.

Filipič Judita: Ekonomska politika Irske. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1995. 63 str.

Fitz Gerald John: An Irish Perspective on The Structural Funds: Working Paper No. 94. Dublin : ESRI, 1998. 23 str.

Fitzpatrick Associates Economic Consultants: Ex Post Evaluation of Objective 1, 1994-1994, National Report – Ireland.

[URL:

http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj1/ireland.pdf], 14.3.2004.

Hegarty David: Framework for the Evaluation of the Structural Funds in Ireland. NDP/CSF Evaluation Unit, Ireland.

[URL:

http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docconf/budapeval/work/hegarty.doc], 14.3.2004.

Honohan P., Walsh B.: Catching up with the leaders: The Irish Hare.

[URL:

http://www.highbeam.com/library/doc0.asp?docid=1G1%3A91916801&refid=ink_overture_hlth], 14.3.2004.

Jurančič Iztok: Irska rast štirikrat hitrejša od EU. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 49 (2000), 11, str. 22-23.

M. C. V.: Keltski tiger se je preobjedel enolončnice. Irska, ogrožena zgodba o uspehu. Manager, Ljubljana, 2000, 7/8, str. 69-70.

Mrak Mojmir: Kohezijska politika Evropske unije. Ljubljana, Samozaložba, 2004. 160 str.

Ronan Clarke: With A Little Help From Our Friends. The University of Dublin.

[URL: <http://With%20A%20Little%20Help%20From%20Our%20Friends.htm>], 14.3.2004.

VIRI

Center Evropa: Regionalna politika Evropske unije in strukturni skladi, 2003.

Community Support – facts and figure.

[URL: http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/country/overmap/irl/ifs5_en.htm], 19.12.2002.

EU Structural and Cohesion Funds in Ireland – Overview.

[URL: <http://www.euireland.ie/ireland/cohesion/index.htm>], 1.3.2004.

European Commission: The Structural funds in 1997: ninth annual Report. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1999. 214 str.

European Commission: The Structural Funds in 2002: fourteenth annual Report. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2004. 174 str.

European Communities: Second Progress Report on Economic and Social Cohesion. Brussels, 2003.

European Communities: Third Progress Report on Economic and Social Cohesion. Brussels, 2004.

Evropska komisija: Generalna direkcija za regionalno politiko.

[URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm], 19.5.2004.

Ireland. Financial Times (Priloga), Frankfurt. 3 October, str. I-VII.

Ireland.

[URL: http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/country/overmap/irl/irl_en.htm],
19.12.2002.

Ireland – The Impact of the Structural Funds; An Effective Approach in Pursuit of Cohesion.

[URL: http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/country/overmap/irl/ifs3_en.htm],
19.12.2002.

Regional policy – Inforegio.

[URL: <http://inforegio.cec.eu.int>], 26.4.2004.

Regional Policy – Inforegio.

[URL:
http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/panorama/pano5_en.htm],
20.3.2004.

Sistem strukturnih skladov.

[URL: <http://www.gov.si/svrp/3str/pdf/sistem-strukturnih-skladov.pdf>], 26.4.2004.

Strukturni skladi.

[URL: http://epf-se.uni-mb.si/tep/2003/hramec/strukturni_skladi.htm], 26.4.2004.

The Contribution of EU funds to Ireland's success.

[URL: <http://Contribution%20of%20EU%20Funds%20to%20Ireland's%20Success.htm>],
1.3.2004.

The Economic and Financial situation in Ireland: Ireland in the transition to EMU.
Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1996. 150 str.

The Future of European Regional Policy – A Place for Ireland and its Regions, Brussels. Irish
Regions Office: NASC Brussels Office, 2003. 26 str.

The Structural Funds.

[URL: http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/sf_en.htm], 19.12.2002.

SLOVAR TUJIH IZRAZOV

- Accountability – kontrola upravičenosti koriščenja sredstev, katero izvaja Računsko sodišče
- Additionality – načelo dodatnih pomoči
- Border, Midlands and Westland (BMW) Region – BMW regija
- Cohesion Fund – kohezijski sklad
- Common Agricultural Policy (CAP) – skupna kmetijska politika
- Community Initiatives – Pobude Evropske skupnosti
- Community Support Framework (CSF) – Razvojni okvir podpore skupnosti
- Department for Agriculture, Food and Forestry – Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
- Department for Enterprise and Employment (DETE) – Ministrstvo za podjetništvo in zaposlovanje
- Department for Marine – Ministrstvo za pomorstvo
- Department of Finance – Ministrstvo za finance
- Economic and Social Research Institute (ESRI) – Ekonomski in socialni raziskovalni inštitut
- Ecu – eku; košarica valut, katero je kasneje nadomestila enotna valuta evro
- Environment Protection Agency (EPA) – Agencija za varstvo okolja
- European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) – Evropski kmetijski in jamstveni sklad (EKUJS)
- European Investment Bank (EIB) – Evropska investicijska banka (EIB)
- European Regional Development Fund (ERDF) – Evropski sklad za regionalni razvoj (ESSR)
- European Social Fund (ESF) – Evropski socialni sklad (ESS)
- Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIFG) – Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR)
- Fiscal retrenchment – visok javni dolg, visoke davčne stopnje, obrestne mere
- Innovative Actions – Ukrepi za spodbujanje inovacij in raziskav
- Installation Aid – namestitvena pomoč
- Managing Authority – upravljavski organ
- National Agency for Tourism Training – Državna agencija za usposabljanje v turizmu
- National Development Plan (NDP) – Državni razvojni program (DRP)
- National Employment Action Plan – aktivni državni program za zaposlenost
- National Spatial Strategy – Državna prostorska strategija
- Operational Programmes (OP) – Operativni programi (izvedbeni)
- Regional gateways – regionalni prehodi
- Single Programming Document – Enotni programski dokument
- Small and Medium Enterprises (SME) – majhna in srednje velika podjetja
- Southern and Eastern Region (S&E) Region – S&E regija
- State Agency – Državna agencija
- Underinvestment – podinvestiranje